

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FILOZOFICKÁ FAKULTA

Ústav politologie

Tereza Chmelíková

Přímá volba prezidenta v České republice

Bakalářská práce

Praha 2014

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FILOZOFICKÁ FAKULTA

Ústav politologie

Studijní program Politologie

Studijní obor Politologie

Autor práce: **Tereza Chmelíková**

Název práce: **Přímá volba prezidenta v České republice**

Název v angličtině: **The Direct Presidential Election in the Czech Republic**

Vedoucí práce: **Mgr. Martin Štefek**

Rok obhajoby: 2014

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem práci zpracovala samostatně a použila jen uvedených pramenů a literatury.

Praha, květen 2014

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu své bakalářské práce Mgr. Martinovi Štefkovi za cenné rady a věcné připomínky, kterými přispěl k vypracování této práce.

Ráda bych také poděkovala svým blízkým. Zvláštní dík pak patří mému otci, který mi byl během celého studia vždy velkou oporou.

Anotace

Bakalářská práce se zabývá problematikou přímé volby prezidenta v České republice. První část práce je zaměřena na popis ústavních změn souvisejících s jejím zavedením a na způsob argumentace proponentů i odpůrců z politické i odborné sféry. Autorka v práci odpovídá na otázku, zda popisovaná institucionální změna může vést k významnému posunu logiky fungování českého politického systému. Jádrem práce je pojednání o semiprezidencialismu. Tato stěžejní část textu je postavena jednak na studiu klasické politologické literatury (Duverger, Elgie, Sartori, Shugart), jednak na zvolené metodě měření prezidentských pravomocí. Součástí hodnocení je analýza činnosti nového prezidenta v prvním roce po jeho zvolení.

Klíčová slova: Semiprezidencialismus; přímá volba prezidenta; pravomoci prezidenta; česká politika

Annotation

This bachelor thesis is focused on the problem of direct presidential election in the Czech Republic. The first part focuses on constitutional changes which are necessary for this to come into effect, including an insight of both the proponents and the opponents from the political and expert spheres. The author attempts to answer the question whether the depicted institutional change can lead to a significant modification of the Czech political system. The goal of the submitted thesis is a treatise about semi-presidentialism. That is a crucial section of the thesis and is based not only on studying the classic political literature (Duverger, Elgie, Sartori, Shugart) but on selected methods of measuring the presidential power as well. The last part of the thesis analyzes the activity of the new president in office during his first year after being elected.

Key words: Semi-Presidentialism; Direct Presidential Election; Presidential Power; Czech Politics

Obsah

1. Úvod	7
2. Novela ústavního zákona.....	10
3. Role prezidenta v systému ČR	11
4. Diskuze o zavedení přímé volby prezidenta ČR	12
4.1 Historie návrhů	12
4.2 Argumentace politických stran.....	13
4.3 Veřejné mínění	15
4.4 Názory odborníků.....	16
5. Teoretický koncept semiprezidencialismu	20
5.1 První definice semiprezidencialismu	20
6. Vývoj konceptu semiprezidencialismu	23
6.1 Giovanni Sartoti	23
6.2 Kritika Duvergerovy definice.....	24
6.3 Robert Elgie.....	26
7. Měření prezidentských pravomocí	30
7.1 Pravomoci prezidenta v České republice	34
8. Tradice prezidenta v České republice	41
9. První přímo zvolený prezident – Miloš Zeman.....	44
10. Závěr.....	48
11. Seznam literatury.....	50
11.1 Internetové zdroje.....	52
11.2 Právní předpisy.....	54

1. Úvod

Ústava České republiky vstoupila v platnost v roce 1993 a od té doby prošla jen drobnějšími dílčími úpravami. Ke zcela zásadní novele došlo až v roce 2012, kdy byl 8. února přijat ústavní zákon č. 71/2012 Sb., jímž byl změněn způsob volby prezidenta České republiky. Touto novelou byla zavedena přímá lidová volba, oproti volbě nepřímé zákonodárným sborem, uplatňované od vzniku samostatného Československa v roce 1918. Změna systému volby prezidenta je bezesporu největším zásahem do ústavy České republiky od doby jejího vzniku. Jedná se tedy svým způsobem o historickou událost, což byl jeden z důvodů, proč jsem se rozhodla věnovat se tomuto tématu ve své bakalářské práci.

Druhým důvodem byl fakt, že schválení ústavní změny předcházelo dlouhé období diskuzí a jednání. Přijetí přímé volby prezidenta republiky rozhodně nebylo samozřejmým výsledkem celospolečenského konsenzu. Toto téma dlouhodobě polarizovalo českou společnost, avšak sílící podpora veřejnosti a postupná konvergence politických stran přispěly k výsledné shodě. Jednu kapitolu v úvodní části mé bakalářské práci proto věnuji právě veřejné a odborné debatě, která přijetí přímé volby předcházela. Na počátku mé bakalářské práce jsem se rovněž pokusila objasnit postavení prezidenta v českém ústavním systému a nastínit změny v jeho kompetencích, které byly novelou ústavního zákona přijaty.

Úřad prezidenta republiky zcela jistě není v České republice chápán primárně jako výkonný orgán, ale spíše jako reprezentativní instituce, což se pochopitelně odráží na prezidentských pravomocích. Velmi důležité je proto, v souvislosti se zavedením přímé volby, zhodnotit kompetence prezidenta republiky. Výsledky měření prezidentských pravomocí pomocí zvolené metody mi poté pomůžou odpovědět na mou výzkumnou otázku, zda existuje reálná možnost proměny politického systému České republiky od parlamentního k určité formě poloprezidentského režimu.

Možnost proměny ústavně-právního rámce České republiky byla zajisté největším předmětem kritiky v diskuzi o zavedení přímé prezidentské volby. Odklon od principů parlamentarismu je i v současnosti, kdy je přímo zvolený prezident již ve výkonu funkce, stále živým tématem, neboť právě politická praxe ukazuje nejlépe, jaký vliv může mít přímo zvolený prezident na politické dění v parlamentní republice. To je další z důvodů, proč jsem si problematiku možné transformace českého politického systému v systém poloprezidentský,

v návaznosti na zavedení přímé volby prezidenta republiky, zvolila jako téma své bakalářské práce.

Tradici výzkumu poloprezidentských režimů započal francouzský politolog Maurice Duverger¹, který jako první v roce 1970 definoval semiprezidencialismus jako režim s přímo voleným prezidentem, který má pravomoci převyšující hlavy státu v parlamentním režimu. Na Duvergerovo, ač poněkud vágní, vymezení se dodnes odvolává mnoho akademiků a zcela běžně z něj vycházejí ve svých odborných analýzách. Stěžejní součástí mé bakalářské práce je proto kapitola zabývající se teoretickým konceptem poloprezidentských systémů, v rámci níž stručně popisují přístupy vybraných politologů, kteří se ve své akademické činnosti kromě jiného zabývají právě i fenoménem semiprezidencialismu.

Jak jsem již zmínila, první anglickou definici semiprezidencialismu publikoval ve svém článku *A New Political System Model: Semi-Presidential Government* (1980) M. Duverger, a proto jsem tento text zvolila jako výchozí pramen teoretické části své bakalářské práce. Zejména v komparativní politologii je téma poloprezidentských režimů častým předmětem zkoumání, a proto je literatura k němu velice rozsáhlá. Jednou z nejvýraznějších osobností, jehož oblastí zájmu jsou právě poloprezidentské režimy, je profesor univerzity v Dublinu Robert Elgie, který ve svých textech navazuje na Duvergerův odkaz. Hlavním zdrojem teoretické části práce byly proto jeho texty: *The Politics of Semi-Presidentialism* (1999), *A Fresh Look at Semipresidentialism. Variations on a Theme* (2005), *Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice* (2011) a další. Teoretický úvod do problematiky semiprezidencialismu jsem poté doplnila publikací klasika současné politologie Giovanni Sartoriho *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků* (2011). V následující, spíše analytické kapitole, jsem se věnovala měření prezidentských pravomocí. Pro tuto část práce se staly hlavním přínosem texty tří autorů. Kniha *Presidents and Assemblies : Constitutional Design and Electoral Dynamics* (1992), ve které její tvůrci Matthew Shugart a John Carey podrobně rozebírají typy politických systémů a představují svou metodu klasifikace prezidentských kompetencí. Druhým zdrojem byl pak článek Lee Metcalf s názvem *Measuring Presidential Power* (2005), v němž upravila Shugartův a Careyho koncept měření prezidentských pravomocí.

¹ DUVERGER, Maurice.: *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*. In: LIJPHART, Arend (ed.): *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford, Oxford University Press 1992, s. 142-164.

Přímá volba prezidenta byla do českého ústavního systému přijata jako moderní demokratizační prvek, který zaštiťuje prezidenta zcela novým typem legitimacy. Ta je nyní odvozena přímo od občanů, a bezesporu tak posiluje postavení již tradičně velmi vážené hlavy státu. Právě tradicí českého prezidentského úřadu a symbolikou spojenou s touto funkcí jsem se zabývala v další kapitole mé bakalářské práce. Pro tuto část jsem zvolila jako nejprínosnější zdroj informací publikaci Vojtěcha Šimíčka *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky (2008)*, kde se v jednotlivých kapitolách vyjadřují k roli a tradici české hlavy státu přední ústavní právníci a politologové. Stejně tak důležitým pramenem byla kniha Miroslava Nováka a Miloše Brunclíka *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě (2008)*.

Vzhledem k tomu, že první přímá volba prezidenta proběhla již v lednu 2013, je součástí mé práce i zhodnocení politické praxe prezidenta Zemana od jeho nástupu do prezidentského úřadu. V závěrečné kapitole se proto věnuji vybraným úkonům současného prezidenta, které podle mého názoru měli a mají vliv na logiku fungování českého politického systému. Proto je také zohledním v úplném závěru této bakalářské práce, kdy budu odpovídat na svou výzkumnou otázku, zda došlo vlivem zavedení přímé volby prezidenta k proměně českého parlamentarismu v poloprezidentský režim.

2. Novela ústavního zákona

Parlament České republiky přijal dne 22. února 2012 novelu Ústavy ČR o přímé volbě prezidenta republiky. Stvrzením této ústavní změny došlo, s účinností od 1. října 2012, k pozměnění článku 54 odd. 2 Ústavy, kdy namísto oběma komorami Parlamentu je nyní prezident ČR volen ve dvoukolovém většinovém hlasování, přímo občany státu.

Novela ústavního zákona obsahuje kromě zásadních změn ve způsobu a pravidlech volby prezidenta republiky, popsanych v čl. 58 Ústavy, několik dalších více či méně významných úprav týkajících se postavení a pravomocí hlavy státu. Prezident ČR tak bude nadále disponovat většinou z pravomocí, které jsou obsaženy v člancích 62, 63 a 64 Ústavy, a stejně tak mu bude ponechána i ústavní neodpovědnost, jak je uvedeno v čl. 54 odd. 3 Ústavy ČR. Novelou ústavního zákona však došlo k vypuštění článku 65 Ústavy, čímž byla zrušena dosavadní doživotní trestní nestíhatelnost prezidenta. V novele jsou dále upraveny možnosti a podmínky odvolání prezidenta. Došlo také k rozšíření výčtu a specifikace důvodů pro podání žaloby proti prezidentovi, zároveň jsou ale omezeny procedurálními změnami. Pro podání ústavní žaloby již nestačí pouze souhlas Senátu, ale přijetí návrhu ústavní žaloby proti prezidentovi je nově podmíněno i souhlasem třípětinové většiny Poslanecké sněmovny.

3. Role prezidenta v systému ČR

Prezident je v Ústavě ČR uveden jako součást moci výkonné, ale za většinu jeho rozhodnutí je odpovědná vláda. Jelikož je Česká republika svým zřízením parlamentním režimem, náleží převážná většina politické moci vládě a parlamentu. *„Hlava státu je reprezentantem státu, garantem řádu a moderátorem politických sporů, není však určena k provádění vlastní politiky.“*² Republikánský princip státu tedy dává prezidentovi demokratickou legitimitu k výkonu jeho funkce, avšak nevytváří mu postavení rovnocenné protiváhy vlády.

Prezident ovšem hraje významnou roli v systému dělby moci, tedy v systému brzd a protivah. Prezident ČR může například vyvážit převahu Poslanecké sněmovny v českém parlamentním systému vrácením již přijatého zákona do PS, nebo dokonce podat návrh na zrušení zákona k Ústavnímu soudu. Prostřednictvím těchto pravomocí může prezident zastávat svou funkci garanta hodnot a strážce ústavnosti a demokratického řádu v zemi.

Prezident republiky, jako součást moci výkonné, disponuje pravomocí udělování milostí, jejíž funkcí je vyvažování moci soudní. Využitím institutu milosti vystupuje prezident, jakožto nejvýše postavený reprezentant státu, proti rozhodnutí řádného soudního řízení a ztělesňuje tak poslední instanci spravedlnosti.

Mezi další velmi významné vyvažovací prvky patří některé prezidentovy pravomoci jmenovací. Pravomoci jmenovat soudce Ústavního soudu, prezidenta a viceprezidenta NKÚ či členy Bankovní rady ČNB, hrají značnou roli v systému brzd a protivah. *„Nebylo by žádoucí svěřit obsazování nezávislých orgánů soudní a výkonné moci Poslanecké sněmovně nebo parlamentní vládě, takové řešení by učinilo Poslaneckou sněmovnu příliš mocnou.“*³

²WINTR, Jan: *Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů*. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch: *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, str. 25.

³Tamtéž, str. 28.

4. Diskuze o zavedení přímé volby prezidenta ČR

O zavedení přímé volby prezidenta České republiky se vede diskuze již od počátku vytváření samostatného státu, respektive od dob přípravy Ústavy ČR v roce 1992. V té době byla hlavním pilířem argumentace pro zavedení přímé volby nutnost posilování stability státu, jejímž nositelem se měl stát právě prezident, který by svou stabilizační roli stavěl zejména na silné legitimitě získané v přímé volbě od občanů státu.

V následujících letech, zejména po roce 2000, byly snahy o oživení tématu zavedení přímé volby prezidenta stále intenzivnější. Podstatou těchto snah byla obava ze zvolení prezidenta republiky výraznou menšinou, což by mělo významný dopad na legitimitu úřadu. Právě posílení legitimacy a také zvýšení nezávislosti funkce prezidenta republiky na stranických vlivech, tedy vůle po nadstranické hlavě státu, byly dalšími společenskými důvody k prosazování přímé volby.

Sílící politické tlaky se pak opíraly zejména o argument rozšiřování práv občanů a posílení jejich důvěry v politický systém díky možnosti rozhodovat o konkrétních věcech veřejného zájmu skrze jimi zvoleného prezidenta. Vůle pro rozšíření podílu občanů na správě věcí veřejných se dlouhodobě odrážela v průzkumech veřejného mínění týkajících se právě otázky zavedení přímé volby prezidenta republiky. Přímou volbu hlavy státu tak postupně zařadila do svého volebního programu většina politických stran.

4.1 Historie návrhů

Již v období revoluce a následné demokratické transformace v letech 1989 a 1990 se objevovaly první hlasy volající po přímo voleném prezidentovi. I kvůli obavě ze zvolení některého z komunistických představitelů se však noví zákonodárci rozhodli pro volbu nepřímou a prezidentem zvolili Václava Havla.

Vážnější debata o přímé volbě prezidenta se pak znovu rozvinula až v roce 2002, kdy se po více jak třinácti letech blížil Havlův definitivní odchod z úřadu, a bylo tedy nutné najít jeho vhodného nástupce. Tlaky v politických stranách proto začaly sílit, a to napříč celým politickým spektrem. Jako první předložili návrh zákona na změnu volby prezidenta Občanští demokraté, a to ještě v roce 2002.⁴ Tento návrh byl ale zamítnut již v prvním čtení. V roce

⁴Sněmovní tisk č. 95, IV. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České Republiky: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=95>

2007 podala návrh zákona o přímé prezidentské volbě skupina poslanců ze Sociální demokracie, avšak ani jejich návrh nebyl úspěšný a neprošel do třetího čtení.⁵

Za zlomový můžeme považovat rok 2008, kdy byl do úřadu prezidenta opětovně zvolen Václav Klaus, stalo se tak však až ve třetím kole druhé volby. Nepřímá volba prezidenta se poprvé v historii konala veřejně, a tak mohla být celá česká společnost svědky poměrně nedůstojného aktu volby hlavy státu. Navíc neschopnost najít konsenzus na osobě prezidenta uvnitř Parlamentu v očích veřejnosti velmi snižovala legitimitu jeho volby a tím i celého prezidentského úřadu. Na to reagovala tehdejší vláda ODS v roce 2009 předložením dalšího návrhu⁶ zákona o změně způsobu volby prezidenta, který však kvůli politické krizi a následné demisi vlády nebyl projednán. Neúspěšný byl i pokus ČSSD, jejíž návrh byl zamítnut v roce 2010 již v prvním čtení.⁷ Všemi částmi legislativního procesu zdárně prošel až vládní návrh (koalice ODS, TOP 09 a VV), který byl schválen Parlamentem ČR a podepsán prezidentem Klausem v únoru 2012.⁸

4.2 Argumentace politických stran

Zcela zásadním a ve všech návrzích figurujícím argumentem pro zavedení přímé volby prezidenta ČR je posílení legitimacy prezidentského úřadu. Zdroj této legitimacy spatřují politické strany jednak v přesvědčivých a důstojných volbách, ve kterých by byla za prezidenta zvolena charismatická osobnost, vyhovující většině obyvatel, ale také v prezidentově svobodné vůli, která by nebyla nikterak vázána na politické strany, které ho v rámci politických domluv do úřadu až doposud volily. Přímou volbou by se tedy zcela eliminoval vliv politických stran na prezidenta republiky.

V návrzích se také často objevovala kritika samotného způsobu prezidentské volby. Prezident získává nepřímou legitimitu – skrze Parlament, nicméně i tato omezená legitimita se odvíjí od snahy politických stran dosáhnout širšího konsenzu a najít společného kandidáta. Je

⁵Sněmovní tisk č. 332, V. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České Republiky: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=332>

⁶Sněmovní tisk č. 747, V. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České Republiky: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=747>

⁷Sněmovní tisk č. 7\0, VI. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České Republiky: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=7>

⁸Sněmovní tisk č. 415, VI. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České Republiky: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?O=6&T=415>

ale možné, že „v krajním případě může být prezident republiky právoplatně zvolen pouhými 48 členy parlamentu.“⁹ „Přímá volba prezidenta republiky v sobě však neskrývá riziko komplikací, k nimž může dojít v případě volby prováděné Parlamentem, který nemusí být schopen ani po opakovaných pokusech zvolit potřebnou většinou hlavu státu.“¹⁰

Dalším argumentem pro prezidentskou přímou volbu byl podle politických stran fakt, že tento způsob volby je v evropských státech bezesporu nejrozšířenější. A to i v zemích, které mají, stejně jako Česká republika, parlamentní systém. Inspirací jsou pro české prostředí zejména státy bývalého sovětského bloku, jejichž historie a politický vývoj je České republice bližší než fungování západních demokracií. „Ve střední a východní Evropě došlo od počátku 90. let 20. století k zavedení přímé volby prezidenta v naprosté většině těchto států, např. na Slovensku, v Polsku, v Litvě, ve Slovinsku, v Chorvatsku, v Rumunsku a v Bulharsku.“¹¹

Politici se ve svých návrzích také odvolávali na občany České republiky. Jejich dlouhodobá preference přímé volby prezidenta byla ověřena v mnoha průzkumech veřejného mínění. Přímým rozhodováním o obsazení prezidentského úřadu by se navíc prohloubila účast obyvatel na politickém dění v zemi a přispěla by „k upevnění demokratického vědomí občanů, kteří - jak je to patrné na nízké volební účasti u všech druhů voleb do zastupitelských sborů - mnohdy ztrácejí naději, že mohou reálně ovlivňovat věci veřejné. Přímá volba prezidenta republiky tak posílí důvěru občanů ve stát a jeho instituce.“¹²

Je ovšem třeba podotknout, že i mezi politickými reprezentanty byl nezanedbatelný počet odpůrců přímé prezidentské volby. Nejvíce kritických ohlasů zaznívalo z řad senátorů. Ti jsou v České republice voleni přímo a jsou proto méně závislí na politických stranách a jejich programech. Senát Parlamentu ČR na toto téma dokonce pořádal několik konferencí, kde kromě senátorů samotných předkládali svá odborná stanoviska také zástupci z řad politologické obce i mnozí ústavní právníci. Možná také z toho důvodu se mnoho senátorů argumentačně ztotožnilo s odmítavým postojem většiny expertů k přímé volbě hlavy státu. Senátorka Soňa Paukertová vytkla ústavní novele zavádějící přímou volbu prezidenta

⁹Sněmovní tisk č. 95, IV. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České Republiky: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=95>, str. 4.

¹⁰Sněmovní tisk č. 332, V. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České Republiky: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=332>, str. 6.

¹¹Sněmovní tisk č. 332, V. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České Republiky: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=332>, str. 6.

¹²Tamtéž, str. 6.

nabourání politického uspořádání českého státu. Paukertová míní, „že český prezident je hlavou státu v politickém systému parlamentní demokracie. Prezident republiky je v souladu s klasickou koncepcí parlamentní formy vlády volen nepřímo dvoukomorovým Parlamentem a získaný stupeň demokratické legitimacy odpovídá jeho předpokládané roli v ústavním a politickém systému.“¹³ Senátor Pavel Lebeda pak upozornil na nebezpečí ohrožení stability ústavního pořádku v důsledku případných konfliktů mezi vládou a prezidentem s posílenou legitimitou.¹⁴ Za nekoncepční prvek považuje přímou volbu i předseda ústavně-právního výboru Senátu ČR Miroslav Antl, podle kterého není způsob volby hlavy státu zásadním problémem české společnosti. Antl rovněž kritizoval přílišnou finanční nákladnost přímé volby i fakt, že otevírá prostor pro vlivy populistických skupin.¹⁵

4.3 Veřejné mínění

Z výsledků opakovaných průzkumů veřejného mínění vyplývá, že voliči v České republice dlouhodobě preferovali možnost volby svého prezidenta přímo jimi samotnými. Hlavním důvodem byla pro voliče možnost zvolit, podle svého názoru, reprezentativního a ve společnosti uznávaného představitele státu. V průzkumu společnosti SANEP se ukázalo, že více než padesát procent respondentů opravdu věří, že z přímých voleb takováto osobnost vzejde.¹⁶

Postoj české společnosti byl výrazně ovlivněn nedůstojným průběhem prezidentské volby v roce 2008. Zdlouhavé obstruování volitelů v Parlamentu vyvolalo v řadách široké veřejnosti nepříjemné dojmy. Zřejmě i z tohoto důvodu vyjádřilo bezmála 75 % dotazovaných v průzkumu společnosti SANEP¹⁷ svoji spokojenost s přijetím přímé volby prezidenta republiky. Dlouholeté přání občanů České republiky volit si svou hlavu státu prostřednictvím přímého hlasování potvrzuje rovněž šetření Centra pro výzkum veřejného mínění

¹³Záznam koference v Senátu PČR: Přímá volba prezidenta – změna Ústavy, 14. 3. 2011. Dostupné z: http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/web/vystoupeni/konference_prima_volba_prezidenta_-_zmena_ustavy

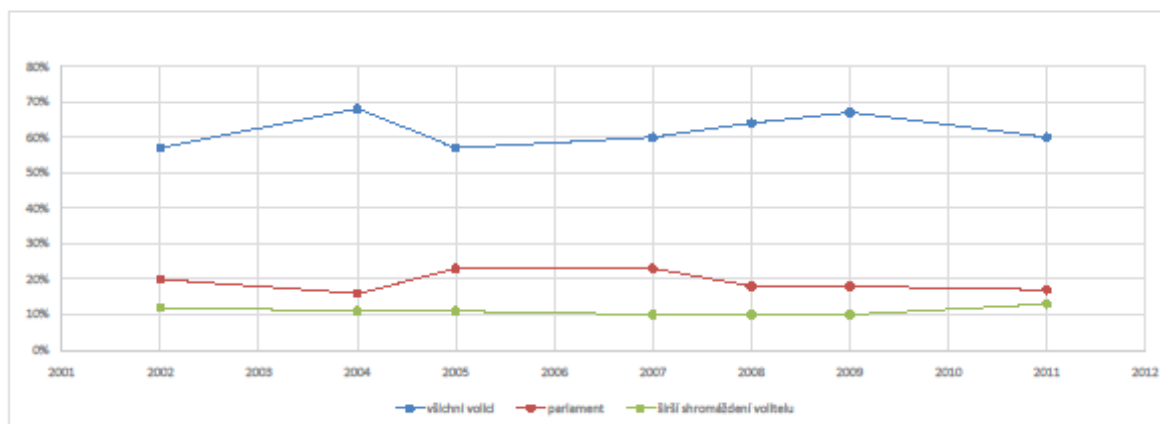
¹⁴LEBEDA, Pavel. Názor senátora na přímou volbu prezidenta, 13. 2. 2012. Dostupné z: <http://www.pavellebeda.cz/clanek.php?idf=nazory&id=108>

¹⁵Záznam konference v Senátu PČR: Přímá volba prezidenta republiky: důvody, podmínky, důsledky, 24. 5. 2011. Dostupné z: http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/web/Nahled?id_doc=60276&id_var=51070

¹⁶Průzkum veřejného mínění společnosti SANEP z prosince 2011: http://www.parlamentnilisty.cz/profilysprava//user-data/06B091AE/file/30729-SANEP_Prima_volba_prezidenta_media.pdf

¹⁷Průzkum veřejného mínění společnosti SANEP z prosince 2011: http://www.parlamentnilisty.cz/profilysprava//user-data/06B091AE/file/30729-SANEP_Prima_volba_prezidenta_media.pdf

Sociologického ústavu AV ČR, jehož výsledky vykazují podporu přímé volby prezidenta od roku 2002 do roku 2011 v průměru vždy okolo 60 %.¹⁸



Graf 1: Kdo by měl volit prezidenta? (v %)

(Zdroj: Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., 2011)

Tuto ústavní změnu tedy kvitovala většina společnosti s povděkem. Jakákoliv přímá volba je občany považována za příležitost vyjádřit svůj názor. Zároveň tak mohou aktivně participovat a ovlivňovat politické dění v zemi. Na otázku, zda nepovažují změnu volby prezidenta za populistický krok jinak velmi nepopulární vlády, která se tímto krokem snaží naklonit si před volbami občany ČR, odpověděla více jak polovina respondentů záporně.¹⁹ Přijetí přímé prezidentské volby je podle nich výsledkem dlouhodobé společenské poptávky a potřeby zkvalitnění demokracie v zemi.

4.4 Názory odborníků

Odborná část společnosti nebyla již od počátků společenské diskuze zavedení přímé volby prezidenta příliš nakloněna. Mezi politology, sociology i ústavními právníky se našlo několik výrazných zastánců lidové volby hlavy státu, avšak převážná část odborné i akademické obce se stavěla rozhodně proti této zásadní změně českého ústavního pořádku.

Hlavním argumentem odpůrců přímé volby prezidenta byla neodůvodněnost tohoto podstatného zásahu do Ústavy ČR. V parlamentních demokraciích je běžné, že je prezident volen parlamentem a v České republice měla navíc nepřímá volba velmi dlouhou tradici

¹⁸Průzkum veřejného mínění CVVM Sociologického ústavu AV ČR z ledna 2011: http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a3829/f3/101107s_pi110221.pdf

¹⁹Průzkum veřejného mínění společnosti SANEP z prosince 2011: http://www.parlamentnilisty.cz/profilysprava//user-data/06B091AE/file/30729-SANEP_Prima_volba_prezidenta_media.pdf

sahající až k samým počátkům samostatného Československa. Z hlediska opodstatnění zavedení přímé volby prezidenta tedy postrádali, zejména ústavní právníci, jakýsi systémový argument. Ústavní změna by podle nich měla vždy vycházet z potřeby přeměny celé politické struktury, nejen její části, neboť dílčími úpravami může dojít k destabilizaci celého ústavního systému. „*Ve stabilním ústavním rámci je menší riziko konfliktů, protože vztahy mezi jednotlivými ústavními orgány jsou dlouhodobě ustalovány. Naopak časté změny ústavního rámce zvyšují riziko účelových změn a vyžadují úsilí a pozornost, které by jinak mohly být věnovány jiným, často důležitějším, politickým problémům,*“²⁰ míní ústavní právník Jan Wintr z Právnické fakulty UK.

Za zbytečný prvek v českém ústavním systému označil přímou volbu prezidenta i politolog Tomáš Lebeda, který zdůrazňoval zejména hrozbu dalšího oslabení již tak málo stabilních vlád. Stejně jako Jan Wintr poukazoval Lebeda na zvyšující se konfliktní potenciál mezi jednotlivými složkami výkonné moci a to v důsledku tradičně silné pozice českého prezidenta ve společnosti.²¹ „*Přímou volbu zavádíme jako integrální součást politického systému na dlouhá desetiletí dopředu, nikoli jen pro nejbližší volby. To, co se nestane jednou, dvakrát, může nastat později. Zkrátka a dobře, potenciál ke konfliktům uvnitř výkonné moci přímá volba prezidenta zvyšuje. Kdy a jak se projeví, o tom se budeme moci přesvědčit až v budoucnosti.*“²² Tomáš Lebeda se také obává přílišných očekávání, jež chovají občané ve vztahu k přímé volbě prezidenta. Jeho obavy sdílí i ústavní právník Marek Antoš, podle kterého povedou napjaté vztahy mezi vládou a prezidentem k ještě větší nedůvěře lidí v politiky a ve funkčnost parlamentního politického systému.

Antoš dále kritizuje představu nadstranického a přitom přímo voleného prezidenta, jakožto naprostou utopii. Antoš varoval, že budoucí prezident „*by přišel do kampaně s tím, že by měl svůj program a vstupoval by do prostoru, který náleží vládě. Vytvářel by alternativní mocenské centrum a soupeřil s vládou na jejím hřišti, ovšem v podivném postavení hráče,*

²⁰BARTOŠ, Adam: *Právníci ztrhali přímou volbu prezidenta. Senát jejich varování ignoroval*. 27. 2. 2012. Dostupné z: <http://abbartos.wordpress.com/2012/02/27/pravnici-ztrhali-primou-volbu-prezidenta-senat-jejich-varovani-ignoroval/>

²¹Záznam konference v Senátu PČR: *Přímá volba prezidenta republiky: důvody, podmínky, důsledky*, 24. 5. 2011. Dostupné z: http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/webNahled?id_doc=60276&id_var=51070

²²MACH, Jiří: *Politolog Lebeda: Lidé budou přímou volbou zklamáni*. Deník Právo, 22. 2. 2012. Dostupné z: <http://www.novinky.cz/domaci/259809-politolog-lebeda-lide-budou-primou-volbou-zklamani.html>

*jehož fauly se nesmějí pískat.*²³ Rolí prezidenta v ústavním systému ČR je však reprezentovat stát a být garantem právního řádu. Jeho úkolem v žádném případě není vytvářet a prosazovat svou vlastní politiku. Obdobně upozorňuje na problematiku mandátově silného prezidenta, který ale fakticky nevládne i Petr Pithart, který se ve své promluvě na půdě Senátu ČR vyjádřil, že *„k negativismu a čím dále, tím více k demagogii bude prezidenta svádět, ba přímo nutit logika obtížně snesitelného protikladu v celku slabých pravomocí a silného mandátu.*²⁴

Pithart se tak přidal ke kritikům přímé volby prezidenta, kteří v ní vidí nesystémový prvek, který bez dalších ústavních změn a bez posílení prezidentských pravomocí nemůže v českém ústavním uspořádání přinést žádný pozitivní efekt. Aby došlo k racionalizaci českého parlamentarismu, museli bychom podle Petra Pitharta *„udělat z naší parlamentní republiky republiku poloprezidentskou nebo raději rovnou prezidentskou. V těch prezident skutečně vládne. U nás se prezident sice bude moci negativně vymezovat proti vládě, možná už ve volební kampani, ale tím to bude končit. Z Hradčan nebude moci vládnout, protože k vládnutí má zcela nedostatečné pravomoci k pozitivním činům. Bude moci konat převážně jen nekonáním, může vládě překážet, podryvat její autoritu, zdržovat její kroky, může totiž nejmenovat nebo odkládat jmenování, neodvolávat, když by měl odvolat, ..., odkládat a podmiňovat svá rozhodnutí. Od rána do večera bude moci kritizovat vládu. Chtě nechtě z logiky nastavených malých pravomocí a volbami přidělené značné legitimacy nastane dvojvládí.*²⁵

Podle většiny zástupců z řad odborné sféry tedy rizika související s přijetím přímé volby prezidenta výrazně převyšují nad jejími výhodami. Naproti tomu hlavním argumentem zastánců přímé prezidentské volby je ten, že přenos větších pravomocí na občany na úkor parlamentu je pouze logickým výsledkem procesu prohlubování demokracie a rozšiřování politických práv občanů. Rozšiřování kompetencí občanů na úkor politických stran vidí jako pozitivum například politolog Jiří Pehe. Přímá volba prezidenta je podle něj způsob, jakým lze umožnit lidem, aby se více podíleli na politickém dění a veřejné diskuzi. *„Především*

²³BARTOŠ, Adam: *Právníci ztrhali přímou volbu prezidenta. Senát jejich varování ignoroval.* 27. 2. 2012. Dostupné z: <http://abbartos.wordpress.com/2012/02/27/pravnici-ztrhali-primou-volbu-prezidenta-senat-jejich-varovani-ignoroval/>

²⁴PITHART, Petr: Vystoupení Petra Pitharta v rozpravě k přímé volbě prezidenta, Senát PČR. 14. 2. 2012. Dostupné z: http://www.pithart.cz/archiv_textu_detail.pp?id=517

²⁵PITHART, Petr: Vystoupení Petra Pitharta v rozpravě k přímé volbě prezidenta, Senát PČR. 14. 2. 2012. Dostupné z: http://www.pithart.cz/archiv_textu_detail.pp?id=517

vtahuje lidi do demokratického procesu v podobě celostátního plebiscitu, přičemž nepůjde jen o osobnost kandidáta, ale také o jeho program, což je příležitost k celostátní diskusi například o důležitých zahraničně-politických prioritách, jako je budoucnost země v Evropské unii,"²⁶ myslí si Jiří Pehe.

Ústavní právník Masarykovy univerzity Zdeněk Koudelka nijak nezpochybňuje výtky, že prezident nemůže být politicky nestranný. „*Ústava nezná pojem neutrálního prezidenta. Prezident může být členem politické strany a prezident je politickým činitelem.*“²⁷ Zároveň však Koudelka zdůrazňuje, že není potřeba měnit rozsah prezidentských pravomocí v souvislosti se změnou jeho volby. „*Jak ukazují příklady jiných parlamentních republik s přímo voleným prezidentem, není rozsah prezidentských pravomocí pro způsob jeho volby určující (srovnejme např. silného polského prezidenta oproti poměrně slabému prezidentu rakouskému). Předložený návrh novely Ústavy při zavedení přímé volby prezidenta zachovává systém parlamentní republiky, takže jej lze považovat za spíše konzervativní,*“²⁸ připojil se ke Koudelkovu názoru další ústavní právník Radovan Suchánek.

²⁶PEHE, Jiří: *Zbytečná hysterie kolem přímé volby prezidenta*. Deník Právo, 10. 2. 2012. Dostupné z: <http://www.pehe.cz/Members/redaktor/zbytecna-hysterie-kolem-prime-volby-prezidenta>

²⁷KOUELKA, Zdeněk: *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, str. 22.

²⁸BARTOŠ, Adam: *Právníci ztrhali přímou volbu prezidenta. Senát jejich varování ignoroval*. 27. 2. 2012. Dostupné z: <http://abbartos.wordpress.com/2012/02/27/pravnici-ztrhali-primou-volbu-prezidenta-senat-jejich-varovani-ignoroval/>

5. Teoretický koncept semiprezidencialismu

Úřad prezidenta je tradičně vnímán jako post vrcholného představitele státu. Legitimita pro výkon jeho funkce má však v různých politických systémech různý původ. V politické teorii jsou rozlišovány tři základní typy systémů – prezidentský, poloprezidentský a parlamentní. V zemích s prezidentským či poloprezidentským zřízením je prezident volen zpravidla přímo - lidem, naproti tomu v parlamentních systémech je hlava státu volena primárně parlamentem.

V současnosti existuje na světě více než 50 zemí, jejichž ustavní uspořádání lze klasifikovat jako poloprezidentské. První zemí, kde byl přijat poloprezidentský režim jako kompromis mezi republikanismem a monarchií, se stalo v roce 1919 Finsko, které záhy následovala Výmarská republika. K rozmachu semiprezidencialismu došlo na přelomu devadesátých let dvacátého století, kdy během takzvané třetí vlny demokratizace zaznamenal opravdový boom, neboť se stal efektivním prostředkem tranzice od totalitních forem vlády.

5.1 První definice semiprezidencialismu

Přestože je dnes semiprezidencialismus nejrozšířenější formou vlády, není ani zdaleka tak prostudován jako jeho další alternativy – prezidencialismus a parlamentarismus. Jak již bylo řečeno v úvodu, jako první použil výraz semiprezidencialismus v roce 1970 Maurice Duverger. Při svém studiu Páté Francouzské republiky totiž došel k závěru, že její ústava nemá jednoznačně ani prezidentský ani parlamentní charakter. O deset let později proto publikoval článek, ve kterém vymezil nový typ politického systému na pomezí prezidencialismu a parlamentarismu.

Duverger definoval tři základní ústavní prvky semiprezidencialismu. Podle nich můžeme režim považovat za poloprezidentský, pakliže je prezident státu volen ve všeobecných lidových volbách a má poměrně výrazné pravomoci. Současně ovšem musí být součástí exekutivy premiér a ministři, kteří mají výkonnou a vládní moc a kteří jsou odpovědní parlamentu.²⁹ Na základě těchto kritérií pak určil Duverger sedm států s poloprezidentským systémem: Francii, Rakousko, Finsko, Výmarskou republiku, Island, Irsko a Portugalsko. Svým empirickým studiem těchto sedmi zemí chtěl Duverger dojít

²⁹DUVERGER, Maurice.: *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*. In: LIJPHART, Arend (ed.): *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford, Oxford University Press 1992, s. 144.

k vysvětlení, proč mají relativně homogenní ústavní systémy tak rozdílné politické výstupy.³⁰ Za tímto účelem vytvořil Duverger tři kategorie, podle nichž se rozlišují státy s různě silnými prezidentskými pravomocemi.

V první kategorii jsou země, kde má prezident velmi slabé postavení a malou politickou moc. Označuje tedy systémy, ve kterých je hlava státu více reprezentativní figurou nežli aktivním politickým aktérem. Do druhé skupiny se řadí státy s velmi silným prezidentem, který zastává pozici lídra a výrazně ovlivňuje politické dění v zemi. Pro poslední kategorii je charakteristická rovnováha sil, neboť prezidenti v těchto režimech sdílí svou politickou moc s parlamentem.³¹

Zkoumání ústavních pravomocí prezidentů a ostatních politických aktérů bylo však jen jednou ze tří proměnných, které Duverger rozebíral ve své hloubkové analýze fungování poloprezidentských režimů. Dalším prvkem, který považoval Duverger za velmi podstatný, byly okolnosti, za nichž byl semiprezidencialismus v dané zemi přijat. Události spjaté se vznikem a formováním režimu spojoval Duverger s výsledným politickým postavením prezidenta. Podle jeho teorie mají země, které přijali semiprezidencialismus jako symbolické vyjádření úcty k demokracii, většinou slabé prezidenty. Naopak ve státech, pro něž byl poloprezidentský systém východiskem z krize zaviněné nestabilními vládami, má hlava státu tradičně silnou pozici. Nejvíce zemí ovšem etablovalo semiprezidencialismus během tranzice k demokracii. V těchto státech jsou, jak prezidenti s výrazným reprezentativním postavením, tak prezidenti velmi slabí, což jim zabraňuje kumulovat politickou moc.³²

Vzhledem k duální exekutivě tkví podle Duvergera podstata semiprezidencialismu také v charakteru a schopnostech prezidenta. Lidé věří, že samotná přímá volba dokáže dostat hlavu státu z pozice bezmocné figurky v politickém systému, avšak ve skutečnosti neexistuje v poloprezidentských režimech žádná jednotná forma leadershipu. Politického vedení v rámci semiprezidencialismu se totiž může ujmout dominantní osobnost na postu hlavy státu, stejně tak jako silný jedinec v úřadu premiéra dané země. Zcela zásadním parametrem při zkoumání poloprezidentských režimů byla proto pro Duvergera povaha parlamentní většiny a její vztah

³⁰VESER, Ernst: *Semi-Presidentialism-Duverger's Concept – A New Political System Model*. Dostupné z: http://www.rchss.sinica.edu.tw/publication/ebook/journal/11-01-1999/11_1_2.pdf, str. 43.

³¹Tamtéž, str. 43.

³²ELGIE, Robert: *The Politics of Semi-Presidentialism*. In: *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1999, str. 17.

k prezidentovi, neboť podoba majority v parlamentu ovlivňuje politickou praxi v zemi, a tudíž i postavení hlavy státu v jejím politickém systému.

V zemích, kde není žádná významná parlamentní většina, zjistil Duverger největší shodu psané ústavy s politickým jednáním, neboť podle něj prezident zastává v takovémto systému neutrální pozici.³³ Naproti tomu ve státech se stabilní absolutní či kvazi majoritou v parlamentu existuje výrazná disproporce mezi oficiální konstitucí a reálnou praxí. Postavení prezidenta se však v těchto systémech různí, neboť je závislé na vztahu, který hlava státu k parlamentní většině má. V případě, že je lídrem dané většiny, má možnost kontrolovat činnost exekutivy i legislativy. Svůj vliv může navíc využít k eliminaci kompetencí ministerského předsedy a stát se tak nejsilnějším politickým aktérem. Jestliže však prezident není vedoucím většiny v parlamentu, ale pouze její součástí, je jeho postavení výrazně oslabeno. Pozici lídra majority přebírá premiér, který je také tím, „*kdo kontroluje parlament a kdo odsouvá prezidenta do vedlejší role.*“³⁴

V situaci, kdy stojí prezident zcela mimo majoritu v parlamentu, stává se opozičním nebo zcela neutrálním aktérem, a tudíž zastává v politickém systému regulatorní funkci, v níž využívá své pravomoci v mezích vytyčených ústavou.³⁵

³³VESER, Ernst: *Semi-Presidentialism-Duverger's Concept – A New Political System Model*. Dostupné z: http://www.rchss.sinica.edu.tw/publication/ebook/journal/11-01-1999/11_1_2.pdf, str. 47.

³⁴Tamtéž, str. 48.

³⁵Tamtéž, str. 48.

6. Vývoj konceptu semiprezidencialismu

6.1 Giovanni Sartori

Jakožto jeden z vůdčích představitelů politické vědy se fenoménu semiprezidencialismu věnoval i Giovanni Sartori. Stejně jako Duverger stanovil za určující prvek poloprezidentských režimů všeobecnou volbu prezidenta, avšak s tím rozdílem, že Sartori explicitně považuje za takovouto lidovou volbu jak přímé tak i nepřímé hlasování. Zásadní je pro něj tedy eliminace států s prezidentem voleným politickými stranami. Hlava státu je přitom volena na pevně dané funkční období.³⁶

Podle Sartoriho vyjadřuje předpona „*polo*“ v označení poloprezidentských režimů jakési rozpůlení mocenské struktury, která je typická pro režimy prezidentské. Dochází při něm k situaci, kdy se hlava státu dělí o exekutivní moc s ministerským předsedou, což vytváří strukturu duální autority.³⁷ V Sartoriho pojetí je tedy pro semiprezidencialismus charakteristické fungování na bázi sdílení moci, a proto musí být v ústavě zavedena diarchie prezidenta a premiéra. Problematickou otázku rozdělení parlamentních většin řešil Sartori skrze tzv. flexibilní diarchii, kdy se pozice prezidenta proměňuje v závislosti na změnách většiny v parlamentu.³⁸ Je-li parlamentní majorita sjednocená a nakloněná prezidentovi, dochází k uplatnění ústavy materiální, tzn. ústavních zvyklostí, kdy má převahu prezident. Jestliže však většina v parlamentu podporuje premiéra, je výhoda na jeho straně a uplatňována je formální (psaná) ústava.³⁹ Tento model je dle Sartoriho typický pro francouzský poloprezidencialismus, který hodnotí jako smíšený systém opírající se o flexibilní soustavu duální autority.

Dvojvládí v rámci poloprezidentských režimů vymezil Giovanni Sartori třemi kritérii. První z nich definuje prezidenta jako politického aktéra „*nezávislého na parlamentu, který však není oprávněn vládnout sám či přímo, jeho vůle musí být tlumočena vládou a procházet přes její rozhodnutí.*“⁴⁰ Dalším rysem je podle Sartoriho fakt, že premiér a vláda představují instituce, které jsou díky své vazbě na důvěru parlamentu, zcela nezávislé na prezidentovi. Za

³⁶SARTORI, Giovanni: *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011, str. 140.

³⁷Tamtéž, str. 112.

³⁸Tamtéž, str. 115.

³⁹Tamtéž, str. 116.

⁴⁰Tamtéž, str. 140.

třetí charakteristiku duální struktury autority poloprezidentských režimů označil Sartori jejich potenciál „vyvažování a také přesunování mocenské převahy uvnitř exekutivy, to však pod přísnou podmínkou, že trvá „potenciál autonomie“ každé složky.“⁴¹ Právě schopnost balancování politických sil je, podle Sartoriho, podstatou semiprezidencialismu.

Sartori byl kritikem nefungujícího parlamentarismu založeného na extrémně fragmentovaném systému politických stran. Jako východisko z této krize parlamentních systémů viděl posun k poloprezidencialismu. „*Poloprezidentský systém má dva motory, které by v ideálním případě měly fungovat střídavě – tzv. alternující či přerušující prezidentský systém, kdy je základem parlamentní systém, který je v případě jeho nefunkčnosti nahrazen systémem prezidentským.*“⁴² V tomto období je vedením státu pověřena úřednická vláda v čele s prezidentem, která není podmíněná důvěrou parlamentu, což eliminuje nutnost předčasných voleb, a tedy přispívá ke stabilizaci politické situace.

6.2 Kritika Duvergerovy definice

Přestože můžeme definici Maurice Duvergera nepochybně označit za nejznámější a nejvíce užívaný přístup v oblasti zkoumání semiprezidencialismu a jeho práce je považována za průkopnický koncept, na akademické půdě však stále nevládne konsenzus nad jednotnou definicí a charakteristickými projevy poloprezidentských režimů. Většina autorů proto na Duvergerovo pojetí semiprezidencialismu navazuje tím, že se vůči němu vymezují a ve svých teoriích se snaží upřesnit či rozvinout některé sporné části jeho konceptu.

Významné osobnosti v oboru komparativní politologie Juan J. Linz a Alfred C. Stepan například vytykají Duvergerovi užití nevhodné terminologie. Linz a Stepan totiž nesouhlasí s termínem semiprezidencialismus, který podle nich může být zavádějící, a proto sami preferují označení semi-parlamentní režimy.⁴³ Stejně tak politologové Matthew S. Shugart a John M. Carey považují název semiprezidencialismus za nesprávný. Předmětem jejich kritiky je však samotná předpona „semi“, která podle nich nevystihuje reálné fungování

⁴¹SARTORI, Giovanni: *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011, str. 140.

⁴²Tamtéž, str. 157.

⁴³ELGIE, Robert: *The Politics of Semi-Presidentialism*. In: *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1999, str. 8.

poloprezidentských režimů. Tento typ režimů proto raději označují za systémy premiér-prezidentské či prezidentsko-parlamentní.⁴⁴

Shugart a Carey vycházejí z klasické Duvergerovy definice semiprezidencialismu, a tudíž je pro ně stěžejní prvek duální exekutivy. Poloprezidentský systém však považují za hybrid, který vznikl spojením určitých prvků z čistých forem vládnutí. Za první hlavu exekutivy označují prezidenta, který je volen přímo a setrvává v úřadu nezávisle na vůli parlamentu. Druhou hlavu exekutivy pak tvoří premiér a vláda, jejíž zvolení je podmíněno důvěrou většiny v parlamentu, což vytváří určitou hierarchii moci.⁴⁵

Rozdíl ve fungování poloprezidentských režimů je podle Shugarta a Careyho zapříčiněn různým nastavením pravomocí prezidenta a odpovědnosti vlády. Proto ve svém konceptu semiprezidencialismu rozděluje tyto systémy na dva typy. V premiér-prezidentských režimech je vláda odpovědná pouze legislativnímu shromáždění a pouze z jeho vůle může být také odvolána. Avšak v případě prezidentsko-parlamentních režimů, ve kterých je vláda odpovědná jak prezidentovi tak parlamentu, může být vláda rozpuštěna skrze obě instituce.⁴⁶ Podle Shugarta a Careyho zvyšuje tato symetrie v odvolacích pravomocích pravděpodobnost konfliktů mezi hlavou státu a vládou, což může vést k politické nestabilitě a ohrožování demokracie.

Na fungování poloprezidentských systémů má zásadní vliv rozsah kompetencí hlavy státu. Shugart a Carey tvrdí, že prezident s rozsáhlými pravomocemi zpravidla inklinuje k větším zásahům do legislativního procesu a zároveň je schopen využívat své ústavní pravomoci k eliminaci činnosti premiéra i vlády.⁴⁷ Obavu z potenciálu prezidentské moci sdílí i Juan Linz, který varuje před vznikem autoritářského semiprezidencialismu v podobě

⁴⁴ELGIE, Robert: *The Politics of Semi-Presidentialism*. In: *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1999, str. 9.

⁴⁵SHUGART, Matthew S.: *Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns*. French Politics, December 2005, Volume 3, Number 3, Pages 323-351. Dostupné z: <http://www.palgrave-journals.com/fp/journal/v3/n3/full/8200087a.html>, str. 329.

⁴⁶SHUGART, Matthew S. - CAREY, John M.: *Presidents and Assemblies : Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, New York, 1992, str. 56.

⁴⁷Tamtéž, str. 148.

kumulace moci v rukou silně populistického prezidenta.⁴⁸ Také mocenské soupeření a intrikaření mezi hlavou státu a ministerským předsedou může působit destabilizačně, neboť podle Linze nevyhnutelně vede k vytváření protichůdných politik a zbrzdění rozhodovacího procesu.⁴⁹

6.3 Robert Elgie

Na definici Maurice Duvergera navazuje i politický teoretik Robert Elgie, pro kterého je semiprezidencialismus hlavním předmětem jeho odborné činnosti. Na rozdíl od jiných autorů považuje Elgie Duvergerovu terminologii za zcela správnou, a proto ve svých analýzách pracuje rovněž s pojmem semiprezidencialismus. Kritiku politologů, kteří označují poloprezidentské režimy za hybridní, označuje Elgie za přehnanou. Semiprezidencialismus podle něj představuje specifickou a oddělenou formu vládnutí s vlastními institucionálními znaky.⁵⁰ Elgie také zásadně odmítá tvrzení, že je semiprezidencialismus pouze alternací prezidentských a parlamentních režimů. Je totiž přesvědčen, že poloprezidentské systémy sice používají různé politické nástroje, avšak uvnitř stejných jasně vymezených konstitucionálních struktur, a proto jsou stejně "čistými" režimy jako ty ostatní.⁵¹

Zásadní problém však spatřuje Elgie ve vágnosti Duvergerovy definice, neboť její nejednoznačné vyměření prezidentských kompetencí poskytuje všem autorům prostor pro vlastní interpretaci a zhodnocení pravomocí prezidenta. Definici tedy není možné efektivně aplikovat, protože subjektivní klasifikace vede každého autora k odlišným závěrům.⁵² Určitá reformulace Duvergerovy definice je proto podle něj nezbytná.

Robert Elgie říká, že za poloprezidentské režimy můžeme považovat ty země, ve kterých je „*přímo, nebo lidově, volený prezident, který je volen na určité období,*

⁴⁸LINZ, Juan J.: *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?* In: LINZ, Juan J. – VELENZUELA, Arturo: *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994, str. 55.

⁴⁹Tamtéž, str. 55.

⁵⁰ELGIE, Robert: *The Politics of Semi-Presidentialism*. In: *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1999, str. 7.

⁵¹Tamtéž, str. 8.

⁵²Tamtéž, str. 10.

a předseda vlády a kabinet jsou kolektivně odpovědní legislativě.“⁵³ Podstatou objektivní klasifikace je podle Elgieho posuzovat daný režim na základě ústavních prvků a bez subjektivních hodnotících soudů. Skrze tuto definici vidí Elgie semiprezidencialismus jako velmi rozšířený režim, do kterého je možné zahrnout velké spektrum zemí, které sdílí stejnou institucionální a ústavní strukturu, ale používají různorodé politické praktiky.⁵⁴ Jako pozitivní prvek semiprezidencialismu vnímá Elgie fixní funkční období prezidenta, které je podle něj přínosem politické stability v obdobích vládních krizí. Stejně tak duální struktura exekutivy zajišťuje dělení moci a působí tak jako prevence winner-takes-all situací.⁵⁵ Zároveň ovšem varuje, že dvouhlavá exekutivní moc má větší sklony ke konfliktu mezi vládními složkami a to především v období kohabitace⁵⁶, což může na politický systém působit destabilizačně. Přímá volba navíc zvětšuje prostor pro populismus a autoritářské lídry, kteří jednají nad rámec zákona a přitom se zaštiťují legitimitou získanou v lidových volbách.⁵⁷

Poloprezidentské režimy nemají ve všech státech stejné projevy a nelze tedy předem hodnotit jejich politické výstupy. Elgie se proto zabývá otázkou, jaký vliv má politická praxe na demokratické uspořádání země. Za tímto účelem rozlišuje Elgie tři typy semiprezidencialismu. První z nich – vysoce prezidentský semiprezidencialismus – se vyznačuje silným postavením hlavy státu, což může vést „k velmi personalizovanému prezidentství, což většinou demokracii neprospívá, neboť prezident může zanedbávat demokratický proces pro jeho vlastní pohnutky a zájmy.“⁵⁸ Elgie uvádí, že z celkem 55

⁵³ELGIE, Robert: *Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice*. In: *Semi-presidentialism and Democracy*, Palgrave Macmillan, 2011, pp 1-20. Dostupné z: <https://www.palgrave.com/PDFs/9780230242920.Pdf>, str. 2.

⁵⁴ELGIE, Robert: *The Politics of Semi-Presidentialism*. In: *Semi-presidentialism in Europe* Oxford: Oxford University Press, 1999, str. 14.

⁵⁵ELGIE, Robert: *Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice*. In: *Semi-presidentialism and Democracy*, Palgrave Macmillan, 2011, pp 1-20. Dostupné z: <https://www.palgrave.com/PDFs/9780230242920.Pdf>, str. 15.

⁵⁶Kohabitace je situace, kdy hlava státu a předseda vlády náleží k protilehlým politickým táborům.

⁵⁷ELGIE, Robert: *Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice*. In: *Semi-presidentialism and Democracy*, Palgrave Macmillan, 2011, pp 1-20. Dostupné z: <https://www.palgrave.com/PDFs/9780230242920.Pdf>, str. 15.

⁵⁸ELGIE, Robert: *A Fresh Look at Semipresidentialism. Variations on a Theme*. *Journal of Democracy*, 2005, 16 (3), pp. 98-112. Dostupné z: <http://doras.dcu.ie/64/>, str. 102.

poloprezidentských států je 23 z nich plně svobodných, ale pouze 4 (Guyana, Namibia, Peru a Jižní Korea) se silným prezidentem.⁵⁹

Druhým typem je semiprezidencialismus s ceremoniálním postavením prezidenta, v němž plní hlava státu spíše reprezentativní funkci a faktickým vedením státu je pověřen premiér. Do této kategorie se řadí pouze 6 poloprezidentských států (Rakousko, Slovensko, Irsko, Island, Portugalsko a Bulharsko), ve kterých slabé prezidentské pravomoci zamezují politické soutěži mezi prezidentem a ministerským předsedou.⁶⁰ Podle Elgieho se „*tento typ semiprezidencialismu podobá parlamentním systémům, které bývají považovány za méně problematické, a proto pravděpodobně povedou k úspěšnému demokratickému vývoji.*“⁶¹

Jako třetí a poslední kategorii uvádí Elgie semiprezidencialismus s vyrovnanými prezidentskými i premiérskými pravomocemi, jehož výskyt je mezi poloprezidentskými režimy bezesporu nejhojnější (Polsko, Francie, Finsko, Litva, Ukrajina,...). V takto nastavených systémech se zvyšuje potenciál politického střetu mezi exekutivními složkami, což může zapříčinit zpomalování rozhodovacího procesu či dokonce uvíznutí vlády na mrtvém bodě.⁶² Důležité je ovšem zdůraznit, že Elgie ve své typologii obdobné ústavní obtíže pouze předpokládá a že i přes svůj destabilizační charakter a „*potencionální vnitro-exekutivní konflikty je v těchto typech semiprezidencialismu častá demokratická konsolidace.*“⁶³

Politická praxe tedy bezpochyby zásadně ovlivňuje fungování poloprezidentského systému. Podobně jako výše zmínění autoři klade i Elgie důraz především na postavení a kompetence hlavy státu a na to, zda je vláda odpovědná pouze legislativnímu shromáždění, nebo parlamentu i prezidentovi zároveň. Samotnou přímou volbu označuje Robert Elgie čistě za konstituční úpravu, která při hodnocení různých forem vládnutí způsobí pouze definiční rozdíl. Empirický rozdíl ve fungování daného systému totiž vždy závisí na interakci přímé volby a prezidentských pravomocí.⁶⁴

⁵⁹ELGIE, Robert: *A Fresh Look at Semipresidentialism. Variations on a Theme.* Journal of Democracy, 2005, 16 (3). pp. 98-112. Dostupné z: <http://doras.dcu.ie/64/>, str. 102. Průzkum Freedom House Survey, 2004.

⁶⁰Tamtéž, str. 105.

⁶¹Tamtéž, str. 107.

⁶²Tamtéž, str. 107.

⁶³Tamtéž, str. 109.

⁶⁴ELGIE, Robert: Přednáška: Praha, Univerzita Karlova v Praze, 17. 3. 2014.

Nutno podotknout, že vymezení semiprezidencialismu z hlediska Roberta Elgieho má i svá úskalí. Elgieho klasifikace tohoto režimu je závislá v podstatě pouze na dvou parametrech – na způsobu volby hlavy státu a na odpovědnosti předsedy vlády a jeho kabinetu. Elgieho široká definice tak poskytuje prostor pro zahrnutí velmi rozsáhlého počtu zemí do skupiny poloprezidentských systémů, což může být vzhledem k značně rozličným politickým praktikám v jednotlivých státech poněkud problematické. Přesto je však přínos této definice v oblasti komparativní politologie nesporný, neboť politologové mají možnost zkoumat a porovnávat fungování a výstupy semiprezidencialismu na rozmanitém spektru států.

7. Měření prezidentských pravomocí

V předešlé části práce jsem představila podstatu konceptu semiprezidencialismu, který vymezuje určitou strukturu a hlavní znaky politického systému poloprezidentských režimů. Jak již bylo řečeno, politická praxe i role a pravomoci prezidentů jsou však v jednotlivých zemích velmi rozdílné. K tomu, abychom mohli posoudit moc prezidenta v určité konkrétní zemi je zapotřebí zvolit měřicí metodu, pomocí níž můžeme prezidentské kompetence objektivně kvantifikovat.

Velmi uznávaný metodologický přístup pro měření pravomocí hlavy státu prezentovali Shugart a Carey ve své knize *Presidents and Assemblies : Constitutional Design and Electoral Dynamics* (1992). Podstatou jejich metody je hodnocení deseti legislativních i nelegislativních kompetencí prezidenta na stupnici od 0 do 4, přičemž všechny posuzované pravomoci jsou dané ústavou.⁶⁵ Podle Shugarta a Careyho došlo vlivem nárůstu počtu zemí s přímo voleným prezidentem k rozšíření semiprezidencialismu, který „si zachovává určité výhody prezidencialismu a zároveň také předvádí svůj potenciál eliminovat některé jeho defekty.“⁶⁶ Svou metodu přizpůsobili Shugart a Carey právě pro prezidentské a poloprezidentské režimy, a tak zařadili mezi měřené kompetence také některé, které se v parlamentních systémech nevyskytují. Proto je nutné pro potřeby práce a následné hodnocení pravomocí prezidenta České republiky jejich přístup trochu upravit.

Legislativní pravomoci	<ul style="list-style-type: none">– Celkové veto– Částečné veto– Vydávání dekretů– Exkluzivní pravomoci vůči legislativní moci– Vyhlašování referenda– Rozpočtové pravomoci
Nelegislativní pravomoci	<ul style="list-style-type: none">– Jmenování vlády– Odvolání vlády– Vyslovení nedůvěry vládě– Rozpuštění parlamentu

Tabulka 1: Prezidentské pravomoci dle Shugarta a Careyho

(Zdroj: Shugart a Carey (1992), str. 150.)

⁶⁵ SHUGART, Matthew S. - CAREY, John M.: *Presidents and Assemblies : Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, New York, 1992, str. 150.

⁶⁶ Tamtéž, str. 49.

V případě parlamentních režimů nemá smysl posuzovat rozpočtové či dekretální pravomoci hlavy státu, neboť ty zpravidla náleží silným prezidentům v prezidentských režimech. Stejně tak rozdělení veta na celkové a částečné je pro účely této práce nadbytečné a lze je proto spojit do jedné kategorie – veta suspenzivního. Ve své analýze *Measuring Presidential Power* (2000) se modifikaci konceptu Shugarta a Careyho věnovala Lee Metcalfová, která rozšířila výčet prezidentských pravomocí o soudní přezkum, čímž míní legislativní pravomoc prezidenta postupovat zákony k přezkoumání nejvyšším soudním instancím.⁶⁷ Abychom dosáhli lepší vypovídající hodnoty měření, přidáme k posuzovaným nelegislativním pravomocem ještě „odpovědnost, imunita a odvolání hlavy státu“.

Legislativní pravomoci	<ul style="list-style-type: none"> – Suspenzivní veto – Zákonodárná iniciativa – Vyhlášení referenda – Soudní přezkum
Nelegislativní pravomoci	<ul style="list-style-type: none"> – Jmenování vlády – Odvolávání vlády – Vyslovení nedůvěry vládě – Rozpuštění parlamentu – Odpovědnost, imunita a odvolání prezidenta

Tabulka 2: Prezidentské pravomoci

(Zdroj: Metcalf (2000), str. 668 – 676, Shugart a Carey (1992), str. 150, autor.)

Vzhledem k tomu, že nelze považovat všechny kompetence za stejně důležité, škála hodnocení od 0 do 4 nám umožní rozlišit i jemnější nuance.⁶⁸ Maximálně lze dosáhnout 36 bodů. Metoda je založena na měření formálních kompetencí daných ústavou, nezohledňuje tedy personální obsazení prezidentského úřadu, kdy může vlivem osobní iniciativy prezidenta docházet k proměnám výkladu ústavy jakožto prostředku politického jednání.

⁶⁷METCALF, Lee Kendall: *Measuring Presidential Power*. Comparative Political Studies, Vol. 33, No. 5, June 2000, pp. 660-685. Dostupné z: <http://cps.sagepub.com/content/33/5/660>, str. 671 – 672.

⁶⁸Tamtéž, str. 664.

Suspenzivní veto

Suspenzivní veto prezidenta může mít různou váhu s ohledem na to, jakou většinou jej lze přehlasovat.

- kvantifikovaná většina – 4b
- absolutní většina – 2b
- prostá většina – 1b
- prezident nemá právo suspenzivního veta – 0b

Zákonodárná iniciativa

Rozsah kompetence hlavy státu podávat legislativní návrhy se odvíjí od možnosti parlamentu upravit prezidentovu iniciativu.

- žádné pozměňovací návrhy parlamentu – 4b
- omezené pozměňovací návrhy parlamentu – 2b
- neomezené pozměňovací návrhy parlamentu – 1b
- prezident nemá zákonodárnou iniciativu – 0b

Vyhlášení referenda

Vyhlášení referenda představuje zásadní prezidentskou kompetenci, pokud není prezident nijak limitován.

- neomezené vyhlašování referenda – 4b
- omezené vyhlašování referenda – 2b
- vyhlášení referenda podmíněné kontrasignací ministra – 1b
- bez pravomoci vyhlašovat referenda – 0b

Soudní přezkum

Při posuzování pravomoci iniciace soudního přezkumu je podstatné, zda náleží toto právo výhradně hlavě státu či jestli ho mohou využít i jiné ústavní orgány.

- právo iniciovat soudní přezkum má pouze prezident – 4b
- soudní přezkum může iniciovat prezident, vláda a majorita v parlamentu – 2b

- prezident, vláda nebo minorita parlamentu může iniciovat soudní přezkum – 1b
- prezident nemá tuto pravomoc – 0b

Jmenování vlády

Síla pravomoci prezidenta jmenovat členy vlády se proměňuje v souvislosti s nutností souhlasu parlamentu.

- prezident jmenuje vládu bez nutnosti získat souhlas parlamentu – 4b
- prezident potřebuje ke jmenování vlády souhlas parlamentu – 3b
- prezident jmenuje ministry, kteří musí být potvrzeni parlamentem – 2b
- prezident jmenuje předsedu vlády, který potřebuje důvěru parlamentu a následně jmenuje ministry – 1b,
- prezident nemá právo jmenovat členy vlády bez doporučení parlamentu – 0b

Odvolávání vlády

Tato pravomoc se opět je závislá na nutnosti souladu prezidentova jednání s míněním dalších ústavních orgánů.

- prezident odvolává ministry dle svého uvážení – 4b,
- prezident může odvolat ministry jen se souhlasem parlamentu – 3b
- prezident může odvolat ministry jen za určitých podmínek – 2b
- prezident odvolává ministry na návrh premiéra – 1b
- ministři mohou být odvoláni pouze vyslovením nedůvěry parlamentu – 0b

Vyslovení nedůvěry vlád.

Vyslovení nedůvěry vládnímu kabinetu a její následné odvolání se odvíjí od skutečnosti, komu je vláda odpovědná.

- parlament nemůže vyslovit nedůvěru vládě a odvolat tak celý kabinet nebo některé ministry – 4b
- parlament má právo vyjádřit nedůvěru, ale prezident může odpovědět rozpuštěním parlamentu – 2b
- pouze konstruktivní vyjádření nedůvěry – 1b

- neomezená pravomoc parlamentu vyjadřovat nedůvěru – 0b

Rozpuštění parlamentu

Pravomoc prezidenta rozpustit parlament je typická pro velmi silné prezidenty a napovídá proto hodně o pozici prezidenta v politickém systému.

- neomezené právo prezidenta rozpouštět parlament – 4b
- omezení frekvencí či dobou v rámci funkčního období – 3b
- nutnost nových prezidentských voleb – 2b
- toto právo může prezident využít pouze za určitých podmínek – 1b
- prezident nemá pravomoc rozpustit parlament – 0b

Odpovědnost, imunita a odvolání prezidenta

Politická odpovědnost za prezidentovo jednání či možnost zbavení hlavy státu jeho mandátu jsou spojeny se stabilitou postavení prezidenta v ústavním uspořádání.

- prezident není ze zákona odpovědný, má silnou imunitu a nelze ho snadno odvolat (nutná např. kvalifikovaná většina parlamentu) – 4b
- prezident požívá běžné formy imunity – 2b
- prezident je odpovědný, disponuje pouze slabou imunitou a může být odvolán např. všelidovým hlasováním – 0b

(Zdroj: Metcalf (2000), str. 669 – 670, Shugart a Carey (1992), str. 150, autor)

7.1 Pravomoci prezidenta v České republice

Postavení prezidenta v politickém systému se v první řadě odvíjí od jeho vztahu k ostatním ústavním orgánům, stěžejní je především jeho poměr k vládě. V České republice je prezident koncipován jako součást exekutivy, jejíž „*druhé hlavě – vládě, přísluší z funkcí výkonné moci vše, co podle ústavních či běžných zákonů nepřísluší prezidentovi republiky.*“⁶⁹ I přes výraznou autoritu českého prezidenta jsou jeho kompetence omezeny v duchu parlamentní tradice a většina rozhodovacích pravomocí proto náleží vládě, která je

⁶⁹ KYSELA, Jan: *Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavně právní*. In: NOVÁK, Miroslav - BRUNCLÍK, Miloš (edd.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, str. 238

„vrcholným orgánem výkonné moci“.⁷⁰ Vláda také přebírá odpovědnost za prezidentova rozhodnutí, neboť ten není ze zákona za výkon své funkce odpovědný.⁷¹ Z této skutečnosti můžeme odvodit prezidentovu reprezentační a moderační funkci, která je pro parlamentní formy vlády typická, nicméně u přímo voleného prezidenta je ústavní neodpovědnost velmi neobvyklá. Politolog Jiří Pehe si tuto raritu vysvětluje silnou historickou autoritou českého prezidentského úřadu.⁷² Pro posouzení pozice hlavy státu v ústavním systému České republiky je nezbytné vzít v úvahu nejprve její formální pravomoci, které v následující části zhodnotíme podle zvolené metody.

Suspenzivní veto.

Právo vracet přijaté zákony s výjimkou zákonů ústavních slouží prezidentovi jako nástroj ve výkonu funkce garanta ústavního řádu. Jako takový by měl střežit hodnoty, na kterých je stát postaven. Článek 50 Ústavy ČR⁷³ mu tuto pravomoc uděluje, ačkoliv Poslanecká sněmovna může jeho veto přehlasovat nadpoloviční většinou všech poslanců. K přehlasování prezidenta je zapotřebí absolutní většina, hodnotím 2 body.

Zákonodárná iniciativa.

Dle článku 41 Ústavy ČR⁷⁴ je návrh zákona oprávněn podat pouze poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku. Prezident republiky tedy nedisponuje touto pravomocí, a proto hodnotím 0 body.

Vyhlašování referenda.

Institut vyhlašování celostátního referenda doposud nebyl v České republice zaveden. Z Ústavy ČR byla navíc vypuštěna pravomoc prezidenta republiky vyhlašovat referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii, která byla přijata jednorázovým ústavním

⁷⁰Ústava ČR, 1993, hl. III, čl. 67. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

⁷¹Ústava ČR, 1993, hl. III, čl. 54. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

⁷²PEHE, Jiří: *Je přímá volba hrozbou demokracii?* Deník Právo, 9. 2. 2013. Dostupné z: <http://www.pehe.cz/Members/redaktor/je-prima-volba-hrozbou-demokracii/?searchterm=je%20p%C5%99%C3%ADm%C3%A1%20volba%20hrozbou%20demokracii>

⁷³Ústava ČR, 1993, hl. II, čl. 50. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

⁷⁴Ústava ČR, 1993, hl. II, čl. 41. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

zákonem č. 515/2002 Sb.⁷⁵ Ústava ČR nepřisuzuje prezidentovi pravomoc vyhlášení referenda, hodnotím proto 0 body.

Soudní přezkum.

Ze svého postavení garanta řádu a ústavnosti může prezident podat návrh na zrušení zákona, či některých jeho ustanovení dle článku 87 Ústavy ČR.⁷⁶ Tuto pravomoc dále specifikuje Zákon o Ústavním soudu č. 182/1993 Sb.⁷⁷, podle jehož znění může návrh na zrušení zákona podat také vláda, skupina alespoň 41 poslanců, skupina nejméně 17 senátorů a další. Inicie soudního přezkumu není výhradní kompetencí hlavy státu, hodnotím tedy 1 bodem.

Jmenování vlády.

Při sestavování vlády sehrává prezident svou roli moderátora politických sporů, neboť má dle článku 62 Ústavy ČR⁷⁸ pravomoc jmenovat předsedu vlády a všechny členy vlády. „*Ústava vůbec nesvazuje proceduru sestavování vlády lhůtami, dává tak prostor pro politická jednání představitelů parlamentních stran i prezidenta republiky.*“⁷⁹ Článek 68 Ústavy ČR dále upřesňuje prezidentovi kompetence – prezident jmenuje premiéra, na jehož návrh pak jmenuje další členy kabinetu. „*Ve srovnání se jmenováním předsedy vlády má již prezident republiky při jmenování členů vlády podstatně slabší roli. Vládu v zásadě sestavuje designovaný premiér, přičemž prezident může kandidáta vetovat, nemůže však nikoho doplňovat.*“⁸⁰ Hodnotím proto 1 bodem.

⁷⁵Ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii č. 515/2002 Sb. Dostupné z: <http://zakony-online.cz/?s146&q146=all>

⁷⁶Ústava ČR, 1993, hl. IV, čl. 87. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

⁷⁷Zákon o Ústavním soudu č. 182/1993 Sb. Dostupné z: <http://zakony-online.cz/?s99&q99=64>

⁷⁸Ústava ČR, 1993, hl. III, čl. 62. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

⁷⁹WINTR, Jan: *Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů*. In: ŠÍMÍČEK, Vojtěch: *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, str. 32.

⁸⁰KYSELA, Jan: *Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavně právní*. In: NOVÁK, Miroslav - BRUNCLÍK, Miloš (edd.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, str. 248.

Odvolávání vlády.

Své moderační pravomoci by měl prezident využít k hladkému vyřešení politických konfliktů. To platí zejména v okamžiku, kdy podá vláda demisi či je jí vyslovena nedůvěra. Článek 62 Ústavy ČR⁸¹ pověřuje prezidenta právem odvolat a přijmout demisi premiéra či jednotlivých členů vlády. Prezident odvolává členy vlády na základě návrhu předsedy vlády.⁸² Kromě situace, kdy Poslanecká sněmovna odmítne vyjádřit vládě důvěru, není prezident povinen demisi přijmout.⁸³ Nedisponuje ovšem právem odvolat vládu z vlastního rozhodnutí, a proto hodnotím 1 bodem.

Vyslovení nedůvěry vládě.

Vyjádřit nedůvěru vládě může podle článku 72 Ústavy⁸⁴ pouze Poslanecká sněmovna. Návrh na vyslovení nedůvěry musí být podán alespoň 50 poslanci a schválen nadpoloviční většinou všech poslanců. Prezident touto pravomocí nedisponuje, hodnotím tudíž 0 body.

Rozpuštění parlamentu.

Článek 62 Ústavy ČR⁸⁵ přisuzuje prezidentovi pravomoc rozpustit Poslaneckou sněmovnu, avšak za podmínek daných článkem 35 Ústavy ČR⁸⁶. Senát je v České republice nerozpustitelný. Přestože nemůže prezident rozpustit parlament jako celek, jeho právo rozpustit Poslaneckou sněmovnu je zvláště v období vládních krizí velmi silnou kompetencí, a proto hodnotím 1 bodem.

Odpovědnost, imunita a odvolání prezidenta.

Jak již bylo řečeno v úvodu této kapitoly, prezident není dle článku 54 Ústavy ČR⁸⁷ ze své funkce odpovědný. Současně požívá velmi silné imunity, neboť jej po dobu jeho výkonu funkce nelze „*zadržet, trestně stíhat ani stíhat pro přestupek nebo jiný právní delikt*.“⁸⁸

⁸¹Ústava ČR, 1993, hl. III, čl. 62. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

⁸²Ústava ČR, 1993, hl. III, čl. 68. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

⁸³Ústava ČR, 1993, hl. III, čl. 73. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

⁸⁴Ústava ČR, 1993, hl. III, čl. 72. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

⁸⁵Ústava ČR, 1993, hl. III, čl. 62. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

⁸⁶Ústava ČR, 1993, hl. II, čl. 35. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

⁸⁷Ústava ČR, 1993, hl. III, čl. 54. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

⁸⁸Ústava ČR, 1993, hl. III, čl. 65. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

Prezident může být ovšem stíhán za velezradu⁸⁹, pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné části ústavního pořádku. Přijetí návrhu ústavní žaloby podmiňuje článek 65 Ústavy ČR⁹⁰ souhlasem 3/5 přítomných senátorů a následně musí být podání žaloby schváleno 3/5 většinou všech poslanců. Kvůli neodpovědnosti prezidenta a obtížnému procesu podání ústavní žaloby hodnotím tuto kategorii 4 body.

Výsledky hodnocení pravomocí prezidenta České republiky jsou přehledně zobrazeny v následující tabulce:

Legislativní pravomoci	– Suspenzivní veto	2
	– Zákonodárná iniciativa	0
	– Vyhlášení referenda	0
	– Soudní přezkum	1
Legislativní pravomoci (max. 16 bodů)		3
Nelegislativní pravomoci	– Jmenování vlády	1
	– Odvolávání vlády	1
	– Vyslovení nedůvěry vládě	0
	– Rozpuštění parlamentu	1
	– Odpovědnost, imunita a odvolání prezidenta	4
Nelegislativní pravomoci (max. 20 bodů)		7
Pravomoci prezidenta - celkové hodnocení (max. 36 bodů)		10

Tabulka 3: Hodnocení pravomocí prezidenta České republiky

(Zdroj: Metcalf (2000), Shugart a Carey (1992), autor.)

Vydeme-li z předpokladu, že úlohou prezidenta je především strážit právní řád, a role zákonodárná přísluší parlamentu, pak tomu plně odpovídají i prezidentovy legislativní kompetence, které jsou hodnoceny pouze třemi z šestnácti možných bodů. Nejsilnější pravomocí v legislativní oblasti je pak možnost vetovat přijímané zákony. Pokud jde o prezidentovy nelegislativní kompetence, jsou i v této oblasti jeho pravomoci poměrně nízké, když jsou hodnoceny sedmi body z dvaceti možných. Jeho jednoznačně nejsilnější pravomocí, která je hodnocena plným počtem bodů, je pak velmi nízká odpovědnost a obtížná odvolatelnost.

⁸⁹Článek 65 Ústavy definuje velezradu jako „jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu“. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

⁹⁰Ústava ČR, 1993, hl. III, čl. 65. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

Prezident České republiky získal při kvantifikaci jeho pravomocí zvolenou metodou celkem 10 bodů z 36 možných. Objektivně lze tedy říci, že jsou jeho kompetence úměrné postavení a roli prezidenta v parlamentním systému. Prezident by měl tedy výrazněji zasahovat do moci výkonné pouze v období vládních krizí, kdy může uplatnit svou roli stabilizátora politického systému.

Nutno ovšem podotknout, že prezident republiky má ještě další významné pravomoci, které nebyly brány při měření v potaz. Jedná se o některé ustavovací kompetence, jejichž nestandardní uplatňování může mít vliv na fungování společnosti. Jednou z nich je například jmenování soudců Ústavního soudu⁹¹, což „*je nepochybně kompetencí, která posiluje postavení českého prezidenta republiky ve srovnání s jinými hlavami státu, jejichž forma vlády je parlamentní.*“⁹² Ústavní soud ČR se skládá z 15 soudců volených na 10 let, což prezidentovi, setrvá-li ve funkci dvě po sobě jdoucí období, poskytuje možnost obměnit obsazení celého Ústavního soudu. Druhou velmi důležitou kompetencí je právo prezidenta republiky jmenovat členy Bankovní rady České národní banky⁹³, což je kompetence, jakou nemá žádný jiný prezident v Evropě. Tato klíčová instituce ovlivňuje podstatným způsobem chod státní ekonomiky. Prezidentova „*kreativní role „chrání“ sektor bankovníctví před průniky vládní moci, která by samozřejmě měnová a cenová opatření velice ráda moderovala z pozice vládních záměrů.*“⁹⁴ Právo prezidenta zvolit její personální obsazení bez nutnosti doporučení či schválení jiného ústavního orgánu je však v porovnání s jinými státy velmi významné a zcela výjimečné.

Hodnocení formálních pravomocí je pouze jednou stranou mince. Nezanedbatelný podíl na postavení prezidenta mají rovněž takzvané ústavní zvyklosti (nepsaná, obecně uznávaná pravidla) a také sama osobnost prezidenta, jeho osobní charisma a schopnost ovlivňovat veřejné mínění. Prezident může rozšiřovat své neformální pravomoci na základě jeho individuálních schopností, čemuž napovídá i fakt, že „*tradice českých a československých prezidentů a symbolika spojená s jejich rolí se vždy vymykala logice*

⁹¹Ústava ČR, 1993, hl. III, čl. 62. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

⁹²WAGNEROVÁ, Eliška: *Prezident republiky a Ústavní soud*. In: ŠIMÍČEK, V.: *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, str. 102.

⁹³Ústava ČR, 1993, hl. III, čl. 62. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

⁹⁴KLÍMA, Karel: *Prezident České republiky v komparativním pohledu*. In: ŠIMÍČEK, V.: *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, str. 20.

parlamentních systémů a čeští premiéři se museli vždy vypořádávat s prezidenty, kteří se někdy pohybovali na a občas i za hranicemi svých ústavních pravomocí.“⁹⁵

⁹⁵DRAHOKUPIL, Štěpán: *Reflexe současné politické krize v ČR: Zavedení přímé volby prezidenta a fungování poloprezidentského systému v ČR*. Political Capital Policy Research and Consulting Institute Heinrich-Böll-Stiftung, Praha, 7. 8. 2013. Dostupné z: <http://www.cz.boell.org/web/19-1303.html>

8. Tradice prezidenta v České republice

Prezident má v českém politickém systému tradičně výsadní postavení, což vyplývá nejen z jeho pomyslného postavení na vrcholu hierarchie státní moci, ale také z historického vývoje českého parlamentarismu. „*Při vzniku Československé republiky měl prezident T. G. Masaryk vlivné postavení dané jeho neformální autoritou plynoucí z jeho postavení organizátora československých legií a propagátora samostatného státu již od počátku první světové války,...*“⁹⁶ Téměř osmnáct let Masarykova prezidentského období bylo proto významnou etapou v českých politických dějinách z hlediska ustálení tradičního chápání hlavy státu a jeho role v českém ústavním systému. „*Masaryk dokázal díky síle své osobnosti velmi výrazně překračovat limity dané jeho úřadu ústavním vymezením a v povědomí české politické elity, ..., ale zejména české veřejnosti etabloval představu jakéhosi ideálu aktivního (byť ne nutně aktivistického) prezidenta působícího jako politický a morální arbitr.*“⁹⁷ Podle Masarykova vzoru je prezident republiky v českých poměrech považován spíše za nositele mravní autority nežli politické moci. Současně je vnímán jako nestranný aktér, který stojí nad partikulárními politickými zájmy.

Historicky odpovídalo postavení prezidenta pozici hlavy státu v parlamentní demokracii. Faktická role prezidenta však není nutně identická s ústavním postavením, neboť se odvíjí od toho, kdo funkci nejvyššího představitele státu momentálně zastává. T. G. Masaryk se těšil zcela výjimečně silnému postavení a položil tak základ vnímání úřadu prezidenta jako vlivné autority. Na tuto tradici ovšem navázali jeho nástupci jen částečně. Ani Edvard Beneš, který zaštiťoval legitimitu londýnské exilové vlády, už tak jednoznačnou autoritu u české společnosti neměl. Přesto se však pohled na funkci prezidenta v českém politickém systému se ani po druhé světové válce nijak zásadně neproměnil. „*Obecné uznání prezidentského úřadu v Československu vedlo k tomu, že po celou dobu komunistického režimu nebyla funkce prezidenta zrušena. Byli jsme tak jediným evropským komunistickým státem, protože v jiných komunistických zemích byla po určitou dobu individuální hlava státu nahrazena kolektivní hlavou státu.*“⁹⁸ Představitelé totalitního režimu v Československu si totiž byli velmi dobře vědomi silného vlivu, který měl úřad prezidenta na celou společnost

⁹⁶KOUDELKA, Zdeněk: *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, str. 12.

⁹⁷HOLOUŠEK, Vít: *Přímá volba prezidenta: český kontext*. In: NOVÁK, Miroslav - BRUNCLÍK, Miloš (edd.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, str. 264.

⁹⁸KOUDELKA, Zdeněk: *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, str. 16.

a snažili se ho proto využívat pro účely komunistické propagandy, například ve formě poštovních známek či obrazů s podobiznou hlavy státu ve školních třídách. Nicméně je důležité poznamenat, že po celé období let 1948 – 1989 „*se role prezidenta v československém politickém systému neodvívěla na základě jeho ústavněprávního postavení, ale na základě postavení, které aktuálně zastával uvnitř komunistické hierarchie.*“⁹⁹ Fakticky tak došlo k oslabení formálních prezidentských pravomocí.

Během demokratického převratu nabyl úřad prezidenta opět plně svého autoritativního postavení. Stal se dokonce jakýmsi symbolem nově vznikajícího demokratického uspořádání ztělesněného v osobě prezidenta Václava Havla. Havel již „*v průběhu svého prvního volebního období hledal a ujasňoval roli prezidenta v českém ústavním systému.*“¹⁰⁰ Volil proto hned od začátku značně aktivní přístup k politickému dění v zemi a neřídka vstupoval i do politického rozhodování. Obdobný postoj k výkonu funkce nejvyššího představitele státu bylo možné sledovat i v případě Havlova nástupce Václava Klause. Na základě výše zmíněného je tedy nezbytné konstatovat, že „*v demokratické tradici českého parlamentarismu nikdy nebyl prezident pouhým vykonavatelem formálních aktů. Tato tradice vlivného prezidenta se projevuje dodnes.*“¹⁰¹

Od vzniku samostatné České republiky využívali čeští prezidenti své vysoké autority zejména v období vládních krizí. Prezident Havel uplatnil svůj politický vliv na přelomu let 1997 a 1998 v situaci krize vlády Václava Klause. Havel nejprve pověřil Josefa Luxe jako prostředníka ve vyjednávání o možnostech sestavení nové vlády a poté se důrazně postavil za nově jmenovanou vládu premiéra Josefa Tošovského, které se hlavně díky jeho apelu podařilo získat důvěru Poslanecké sněmovny. Prezident Klaus se v situaci vládní krize v roce 2004 zachoval obdobně, když neformálně pověřil vedením politických diskuzí o složení nového kabinetu Stanislava Grosse. „*Tím si udržel značný vliv na další vývoj. Navíc zúžil S. Grossovi vyjednávací prostor, když určil své podmínky pro vytvoření nové vlády: zajistit věrohodnou většinovou podporu vládě, která nebude při hlasování o nedůvěře potřebovat hlasy poslanců*

⁹⁹HOLOUŠEK, Vít: *Přímá volba prezidenta: český kontext*. In: NOVÁK, Miroslav - BRUNCLÍK, Miloš (edd.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, str. 265.

¹⁰⁰Tamtéž, str. 267.

¹⁰¹BRUNCLÍK, Miloš: *Role prezidenta při vládních krizích v České republice*. In: NOVÁK, Miroslav - BRUNCLÍK, Miloš (edd.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, str. 288.

KSČM.“¹⁰² V následujícím roce se pak Václav Klaus vložil do vývoje krize Grossovy vlády vyvolané finančním skandálem samotného premiéra. Gross proto ztratil podporu koaličních partnerů a tři ministři za KDU-ČSL dokonce podali demisi ve snaze vyvolat konec celé vlády. Klaus tehdy účelově využil svých pravomocí, když „se rozhodl demise nepřijmout a vystupňovat již tak silný tlak na demisi vlády Stanislava Grose.“¹⁰³ Tento prezidentův krok nakonec opravdu značnou mírou přispěl ke konci vlády S. Grosse.

Ve všech výše zmíněných případech se prezidenti aktivně zasazovali o rychlý postup v řešení vládní krize a o jmenování nové vlády, která by se opírala o stabilní většinu v Poslanecké sněmovně. Plně při svém jednání využívali nejen svých ústavních pravomocí ale i silného neformálního vlivu prezidentského úřadu. Ústava ČR tedy poskytuje hlavě státu dostatečné kompetence, aby mohla vstupovat do politických jednání a reálně tak ovlivňovat jejich výsledek. Současně „*má prezident během vládní krize relativně široký prostor pro vlastní aktivity (projevy, rozhovory,...), jejichž prostřednictvím vyjadřuje vlastní představy a vlastní návrhy řešení vládních krizí.*“¹⁰⁴

Závěrem je třeba podotknout, že ačkoliv jsou ústavní pravomoci českého prezidenta poměrně slabé, bývá prezident tradičně natolik výraznou osobností, že je schopen vymezit si svou roli a postavení v rámci politického systému do značné míry sám, přičemž ústava mu je v tomto ohledu dostatečnou oporou. Autonomie českého prezidenta je a i již dříve byla velmi vysoká, a přímá volba ji ještě posílila. Je tedy pouze na prezidentovi samotném, jak se svým posíleným mandátem naloží. Podle mého názoru tak zavedení přímé volby prezidenta nepřinese pro kvalitu a stabilitu politického systému nic pozitivního, a spíše to vytváří prostor pro zvyšování napětí mezi prezidentem a vládou.

¹⁰²BRUNCLÍK, Miloš: *Role prezidenta při vládních krizích v České republice*. In: NOVÁK, Miroslav - BRUNCLÍK, Miloš (edd.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, str. 292.

¹⁰³BRUNCLÍK, Miloš: *Role prezidenta při vládních krizích v České republice*. In: NOVÁK, Miroslav - BRUNCLÍK, Miloš (edd.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, str. 295.

¹⁰⁴BRUNCLÍK, Miloš: *Role prezidenta při vládních krizích v České republice*. In: NOVÁK, Miroslav - BRUNCLÍK, Miloš (edd.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, str. 289.

9. První přímo zvolený prezident – Miloš Zeman

Prvním prezidentem České republiky zvoleným v přímé lidové volbě se stal Miloš Zeman. Jako velmi zkušený politik se Zeman ucházel o prezidentský úřad již v nepřímé parlamentní volbě v roce 2003, kdy byl ovšem vyřazen již v prvním kole v souboji s pozdějším prezidentem Václavem Klausem a senátorkou Jaroslavou Moserovou. Po tomto nezdaru se Zeman rozhodl odejít z vysoké politiky do ústraní, aby se pak v roce 2009 vrátil jako předseda nově vznikající politické iniciativy Strany Práv Občanů – ZEMANOVCI. Strana pod jeho vedením však nedokázala překročit 5% volební hranici a do parlamentu se nedostala. Zeman kvůli nesplnění vytyčeného cíle na funkci předsedy resignoval a zůstal pouze jejím čestným předsedou. V únoru roku 2012 zahájila SPOZ se Zemanovým souhlasem petiční akci na podporu jeho kandidatury, a Zeman tak oficiálně oznámil veřejnosti svou druhou kandidaturu na post prezidenta České republiky.

Kampaň Miloše Zemana byla založena především na intenzivním používání národní tematiky (text hymny, trikolora, atd.) odkazující na Zemanovo silné vlastenecké cítění a na jeho životní příběh. „*Důraz byl kladen na komunikaci přítomnosti Miloše Zemana u důležitých historických milníků v novodobé historii Československa, potažmo České republiky.*“¹⁰⁵ Druhý směr, kterým byla vedena Zemanova volební kampaň, bylo velmi striktní vymezení se vůči tehdejší vládě Petra Nečase. Ostrá protivládní rétorika s hesly „STOP této Vládě“ či „Stop Kalouskovi na Hradě“ v Zemanově kampani do jisté míry předurčovala jeho jednání po vítězných volbách.

„*Po inauguraci Miloše Zemana se Česká republika ocitla v situaci známé jako kohabitate, tedy soužití premiéra a prezidenta z opačných politických táborů. (...) Situace kohabitate je daleko náročnější pro vytváření kompromisu a soužití dvou složek výkonné moci.*“¹⁰⁶ To se ukázalo jako zásadní pro vládu pravicové koalice. Odhalení korupční a odposlechové kauzy spojené s ředitelkou premiérova kabinetu a některými bývalými poslanci vyústilo v podání demise Petra Nečase a jeho vlády, čímž se otevřel prostor pro uplatnění prezidentových moderačních pravomocí. Zeman sice podle zvyklosti zahájil

¹⁰⁵ŠEDO, Jakub: *České prezidentské volby v roce 2013*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2013, str. II.

¹⁰⁶DRAHOKUPIL, Štěpán: *Reflexe současné politické krize v ČR: Zavedení přímé volby prezidenta a fungování poloprezidentského systému v ČR*. Political Capital Policy Research and Consulting Institute Heinrich-Böll-Stiftung, Praha, 7. 8. 2013. Dostupné z: <http://www.cz.boell.org/web/19-1303.html>

rozhovory s představiteli parlamentních stran o řešení vládní krize, avšak byl si dobře vědom toho, že Ústava ČR definuje jmenování nového předsedy vlády jako výsadní pravomoc prezidenta a že konečné slovo v řešení této krize bude mít on sám. Přestože byl výsledkem jednání konsenzus stran bývalé vládní koalice na podpoře nového premiéra z řad pravice a opozice prosazovala předčasné volby, rozhodl se prezident Zeman nerespektovat parlamentní většinu a sestavením nové úřednické vlády pověřil Jiřího Rusnoka. Plně tak využil extenzivní výklad ústavy, čímž dočasně vychýlil moc na stranu prezidenta a za toto narušení parlamentních principů sklidil kritiku většiny politiků i odborné společnosti. „*Pokud jsou tu strany, které deklarují, že jsou schopny pro svůj koncept sehnat důvěru, tak potom by měl racionálně uvažující prezident republiky takovou variantu akceptovat a nepřístupovat k nějaké variantě svoji vlastní, se kterou v zásadě nikdo nesouhlasí,*“¹⁰⁷ vyjádřil se k situaci ústavní právník Jan Kysela.

Prezident Zeman tedy splnil svůj volební slib zastavit vládu Petra Nečase a namísto pravicové koalice pověřil vedením země levicovou vládu úředníků. Ve svém projevu v Poslanecké sněmovně před hlasováním o vyjádření (ne)důvěry Rusnokově vládě Zeman avizoval, že nechá tuto vládu vládnout i v případě negativního výsledku hlasování a to kvůli probíhajícímu policejnímu vyšetřování. „*Byl jsem ujištěn, že toto vyšetřování skončí v řádu několika týdnů a ujišťuji Vás, že i kdybyste mě lámali kolem, že během těchto několika týdnů žádný druhý pokus nepodniknu,*“¹⁰⁸ řekl ve svém projevu prezident Zeman a opět tak využil volného výkladu ústavy, která hlavě státu na druhý pokus jmenování premiéra neurčuje žádný časový limit.

Jmenování vlády premiéra Jiří Rusnoka byla podle slov prezidenta Zemana jediná cesta jak vyvolat předčasné volby.¹⁰⁹ Ty může podle Ústavy vyhlásit prezident až po rozpuštění Poslanecké sněmovny. Mnozí politologové v této souvislosti upozorňovali, že rozpuštěním dolní parlamentní komory dojde k ještě výraznějšímu vychýlení moci ve prospěch hlavy státu. V situaci, kdy vysoce autonomní výběr předsedy vlády zajistil

¹⁰⁷MAŇÁK, Vratislav - STRAŠÍKOVÁ, Lucie: *Právník Jan Kysela: Politici nerespektují role, které zastávají.* CT24, 24. 6. 2013. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/232498-pravnik-kysela-politici-nerespektuji-role-ktere-zastavaji/>

¹⁰⁸Projev prezidenta Miloše Zemana v Poslanecké sněmovně, 7. 8. 2013 PČR. Dostupné z: <http://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr-milos-zeman/vybrane-projevy-a-rozhovory/386.shtml>

¹⁰⁹Projev prezidenta Miloše Zemana v Poslanecké sněmovně PČR, 7. 8. 2013. Dostupné z: <http://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr-milos-zeman/vybrane-projevy-a-rozhovory/386.shtml>

prezidentovi Zemanovi jemu nakloněnou vládu a kdy po rozpuštění Poslanecké sněmovny¹¹⁰ připadlo přijímání zákonných opatření levicově složenému Senátu, došlo bezpochyby k rozšíření prostoru působnosti charismatické osobnosti prezidenta Miloše Zemana a také ke zcela jinému rozložení politických sil, než jak určily parlamentní volby.

Silná pozice prezidenta Zemana se ukázala i po říjnových volbách do Poslanecké sněmovny, kdy se s ním sešli někteří představitelé ČSSD na tajné schůzce v Lánech a to bez vědomí předsedy strany Sobotky. Toho hned následující den vyzvalo předsednictvo ČSSD kvůli neuspokojivému výsledku strany ve volbách k rezignaci a pokusilo se jej odstavit od jednání o nové vládě. Zeman využil svého vlivu v dlouhodobě názorově polarizované sociální demokracii a vložil se tak do povolebních jednání již velmi krátce po vyhlášení volebních výsledků. Snaha ovlivnit vyjednávání o podobě nové vlády prostřednictvím prezidentových spřízněnců ve vedení vítězné strany lze hodnotit jako velmi nezvyklý způsob uplatnění prezidentových moderačních pravomocí.

Zastánci přímé volby hlavy státu uváděli jako jeden ze svých hlavních argumentů potřebu nadstranického prezidenta, který by byl nezávislý na všech politických stranách a nepodléhal tak jejich vlivům. Takového prezidenta lze podle jejich názoru zvolit pouze prostřednictvím lidové volby. Tento předpoklad se však ukázal mylným, když se prezident Miloš Zeman, ač je jeho legitimita odvozena od vůle samotných občanů, aktivně zapojil do volební kampaně stranického uskupení SPOZ. Nejen že straně propůjčil svou tvář k účelům vizuální kampaně, ale navíc se v době volební kampaně rozhodl pro objíždění regionů, které sice navštěvoval z pozice hlavy státu, ovšem často v doprovodu představitelů strany nesoucí jeho jméno.

S ohledem na výše zmíněné lze konstatovat, že jsme měli možnost v praxi sledovat naplnění některých obav odborné veřejnosti. Během volební kampaně první přímé volby prezidenta došlo k silné polarizaci společnosti v důsledku velmi negativní a vyhrocené kampaně, což je zcela v rozporu s rolí prezidenta, který má reprezentovat národ jako celek. V době vládní krize zase využil prezident Zeman svého posíleného mandátu k mnoha nestandardním krokům, které sice nepřekračovaly rámec ústavy, avšak rozhodně nebyly v souladu s ústavními zvyklostmi. Potvrdilo se tedy varování nemalé části politologické obce, že zavedení přímé volby neznamená pro českou parlamentní demokracii zlepšení její kvality,

¹¹⁰Oznámení o rozpuštění Poslanecké sněmovny. PS PČR, 28. 8. 3013. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/cms.sqw?z=5827>

ale naopak přináší do politického systému značnou nestabilitu způsobenou především zvýšenou mírou konfliktnosti mezi dvěma institucemi (prezidentem a vládou) s přímou legitimitou. Na pozitivní přínosy přímé volby prezidenta si tak budeme muset zřejmě ještě nějakou dobu počkat.

10. Závěr

Novela ústavního zákona zavádějící v České republice přímou prezidentskou volbu nepřinesla kromě nového způsobu výběru prezidenta republiky žádné další významnější úpravy týkající se prezidentských kompetencí. Z toho lze soudit, že se samotnou ústavní novelou výrazněji nezměnila role prezidenta v českém politickém systému a že se tudíž prezident díky této změně nestal o mnoho mocnějším politickým aktérem. Proč byla tedy přímá volba hlavy státu přijata? Na tuto otázku bych s jistou nadsázkou odpověděla českým příslovím „*aby se vlk se nažral a koza zůstala celá*“. Politická reprezentace přistoupila k této ústavní změně především proto, aby tak zakryla svoji neschopnost v plnění jiných, pro dobré fungování českého státu daleko podstatnějších, předvolebních slibů. Také nedůstojný průběh předešlých prezidentských voleb razantně snížil důvěru občanů v politickou kulturu v zemi a zvláště ve schopnost politiků dojít společného konsenzu. Zákodárci tak podle mého názoru schválili přímou volbu prezidenta především kvůli nedostatku společensky atraktivních témat, která by jim pomohla zvýšit politický kredit u jejich voličů.

Výsledek měření pravomocí prezidenta České republiky zvolenou metodou rovněž nenapovídá přeměně českého parlamentního systému v systém poloprezidentský. Podle výsledku daného hodnocení můžeme českého prezidenta řadit spíše mezi hlavy státu se slabými kompetencemi, a ačkoliv mu Ústava přiznává některé kompetence, díky kterým se může prezident vložit do politického dění, celkově se jeho pravomoci nijak nevymykají standardům parlamentních režimů. Nedochází tedy k naplnění Duvergerovy definice, podle níž disponuje prezident v poloprezidentském režimu významnými pravomocemi. Jedním z požadavků Shugarta a Careyho jsou zase rozsáhlé legislativní kompetence, kterými prezident České republiky rovněž prokazatelně nedisponuje. Kromě poměrně snadno přehlasovatelného supespenzivního veta a možnosti navrhnout soudního přezkumu nemá prezident ani právo zákonodárné iniciativy, ani žádnou jinou výraznou legislativní pravomoc. Jedinou hodnocenou pravomocí, pomocí níž lze odvodit silné postavení českého prezidenta, je jeho poměrně velká nezávislost na parlamentu. Tato podmínka se vykytuje jak v Sartoriho pojetí semiprezidencialismu tak i v konceptu Shugarta a Careyho. V České republice totiž není možné odvolat hlavu státu například všelidovým hlasováním vyvolaným parlamentem jako je tomu třeba v sousedním Slovensku. Obtížně odvolatelný český prezident navíc požívá poněkud nestandardní (až raritní) míry neodpovědnosti, a proto lze v tomto ohledu hodnotit pozici prezidenta České republiky jako převyšující běžné postavení hlavy státu v parlamentním systému.

Podle Roberta Elgieho je samotný prvek přímé volby postačující pro institucionální proměnu ústavního systému do podoby semiprezidencialismu. Zároveň Elgie, stejně jako Duverger, vyzdvihuje velký vliv charakteru a schopností hlavy státu na její postavení v politickém uspořádání a zejména pak na politickou praxi v zemi. Přímá volba bezesporu významně posílila legitimitu českého prezidenta, který se již tradičně těšil velké míře autonomie i vysoké prestiži samotného úřadu. Jako velmi silná osobnost se prezentoval první přímo zvolený prezident Miloš Zeman brzy po svém zvolení. Zeman dokázal využít svých zkušeností i zvýšené legitimacy jeho mandátu k výraznému ovlivnění politického i společenského dění. Logika odpovídající poloprezidentskému systému se projevila zvláště v situaci, kdy prezident jmenoval předsedou vlády Jiřího Rusnoka proti vůli parlamentní většiny a jeho vládu poté nechal bez důvěry Poslanecké sněmovny vládnout až do předčasných voleb. Oscilaci moci mezi prezidentem a premiérem označuje Sartori za jednu z hlavních charakteristik poloprezidentských režimů. Jmenování premiéra pouze z rozhodnutí hlavy státu, bez podpory Poslanecké sněmovny, můžeme bezpochyby označit za momentální vychýlení moci ve prospěch prezidenta. Stejně tak dominantní byla jeho pozice vůči úřednické vládě při určování jejích priorit.

Z výše uvedeného vyplývá, že osobní vlastnosti a přístup prezidenta mají opravdu zcela zásadní vliv na politickou praxi i samotnou pozici prezidenta v politickém systému. Ačkoliv jsou formální prezidentské pravomoci a ústavní struktura v České republice nastaveny tak, že odpovídají parlamentnímu typu státního uspořádání, je charismatický prezident v kombinaci s institutem přímé volby, a tedy zvýšenou legitimitou získanou od občanů, schopen posunout logiku fungování českého politického systému směrem k semiprezidencialismu. K tomuto faktu nepochybně velmi přispěla i historická tradice silných prezidentských osobností, reprezentovaných zejména Tomášem G. Masarykem a Václavem Havlem, kteří výrazně ovlivňovali společenské i politické dění své doby. Podle mého názoru se v České republice plně projeví problémy zavedení duální legitimacy a silné osobnosti prezidenta, z čehož usuzuji, že došlo k proměně českého parlamentního uspořádání v systém poloprezidentský.

11. Seznam literatury

- BRUNCLÍK, Miloš: *Role prezidenta při vládních krizích v České republice*. In: NOVÁK, Miroslav - BRUNCLÍK, Miloš (edd.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, str. 286-309.
- DRAHOKUPIL, Štěpán: *Reflexe současné politické krize v ČR: Zavedení přímé volby prezidenta a fungování poloprezidentského systému v ČR*. Political Capital Policy Research and Consulting Institute Heinrich-Böll-Stiftung, Praha, 7. 8. 2013. Dostupné z: <http://www.cz.boell.org/web/19-1303.html>
- DUVERGER, M.: *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*. In: LIJPHART, Arend (ed.): *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford, Oxford University Press 1992, s. 142-164.
- ELGIE, Robert: *The Politics of Semi-Presidentialism*. In: *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 1-21.
- ELGIE, Robert: *Semi-Presidentialism and Comparative Institutional Engineering*. In: ELGIE, Robert: *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 281-299.
- ELGIE, Robert: *A Fresh Look at Semipresidentialism. Variations on a Theme*. *Journal of Democracy*, 2005, 16 (3). pp. 98-112. Dostupné z: <http://doras.dcu.ie/64/>
- ELGIE, Robert: *Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice*. In: *Semi-presidentialism and Democracy*, Palgrave Macmillan, 2011, pp 1-20. Dostupné z: <https://www.palgrave.com/PDFs/9780230242920.Pdf>
- ELGIE, Robert - SCHLEITER, Petra: *Variation in the Durability of Semi-presidential Democracies*. Dostupné z: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_2514.pdf
- ELGIE, Robert: Přednáška: Praha, Univerzita Karlova v Praze, 17. 3. 2014.
- ELGIE, Robert: Přednáška: Dublin, Dublin City University, 30. 8. 2010. Dostupné z: <http://vimeo.com/16243570>
- HOLOUŠEK, Vít: *Přímá volba prezidenta: český kontext*. In: NOVÁK, Miroslav - BRUNCLÍK, Miloš (edd.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech. Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, pp. 263-285.

- KLÍMA, Karel: *Prezident České republiky v komparativním pohledu*. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch: *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, pp. 16-23.
- KOUDELKA, Zdeněk: *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011.
- KYSELA, Jan: *Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavně právní*. In: NOVÁK, Miroslav - BRUNCLÍK, Miloš (edd.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, str. 235-262.
- LINZ, Juan J.: *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?* In: LINZ, Juan J. – VELENZUELA, Arturo: *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 3-87.
- METCALF, Lee Kendall: *Measuring Presidential Power*. Comparative Political Studies, Vol. 33, No. 5, June 2000, pp. 660-685. Dostupné z: <http://cps.sagepub.com/content/33/5/660>
- MLEJNEK, Josef: *Postavení hlavy státu v postkomunistických zemích*. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, 2011.
- PEHE, Jiří: *Zbytečná hysterie kolem přímé volby prezidenta*. Deník Právo, 10. 2. 2012. Dostupné z: <http://www.pehe.cz/Members/redaktor/zbytecna-hysterie-kolem-prime-volby-prezidenta>
- PEHE, Jiří: *Je přímá volba hrozbou demokracii?* Deník Právo, 9. 2. 2013. Dostupné z: <http://www.pehe.cz/Members/redaktor/je-prima-volba-hrozbou-demokracii/?searchterm=je%20p%C5%99%C3%ADm%C3%A1%20volba%20hrozbou%20demokracii>
- SARTORI, Giovanni: *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011.
- SARTORI, Giovanni: *Neither Presidentialism nor Parliamentarism*. In: LINZ, Juan J.: *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 106-118
- SHUGART, Matthew S.: *Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns*. French Politics, December 2005, Volume 3, Number 3, Pages 323-351. Dostupné z: <http://www.palgrave-journals.com/fp/journal/v3/n3/full/8200087a.html>

- SHUGART, Matthew S. - CAREY, John M.: *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, New York, 1992.
- ŠEDO, Jakub: *České prezidentské volby v roce 2013*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2013.
- VESER, Ernst: *Semi-Presidentialism-Duverger's Concept – A New Political System Model*. Journal of Social Sciences and Philosophy, Vol. 11, No. 1, pp. 39-60. Dostupné z: http://www.rchss.sinica.edu.tw/publication/ebook/journal/11-01-1999/11_1_2.pdf
- WAGNEROVÁ, Eliška: *Prezident republiky a Ústavní soud*. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch: *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, pp. 97-109.
- WINTR, Jan: *Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů*. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch: *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, pp. 24-34.

11.1 Internetové zdroje

- BARTOŠ, Adam: *Právníci ztrhali přímou volbu prezidenta. Senát jejich varování ignoroval*, 27. 2. 2012. Dostupné z: <http://abbartos.wordpress.com/2012/02/27/pravnicki-ztrhali-primou-volbu-prezidenta-senat-jejich-varovani-ignoroval/>
- LEBEDA, Pavel. *Názor senátora na přímou volbu prezidenta*, 13. 2. 2012. Dostupné z: <http://www.pavellebeda.cz/clanek.php?idf=nazory&id=108>
- MACH, Jiří: *Politolog Lebeda: Lidé budou přímou volbou zklamáni*. Deník Právo, 22. 2. 2012. Dostupné z: <http://www.novinky.cz/domaci/259809-politolog-lebeda-lide-budou-primou-volbou-zklamani.html>
- MAŇÁK, Vratislav - STRAŠÍKOVÁ, Lucie: *Právník Jan Kysela: Politici nerespektují role, které zastávají*. CT24, 24. 6. 2013. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/232498-pravnik-kysela-politici-nerespektuji-role-ktere-zastavaji/>
- Oznámení o rozpuštění Poslanecké sněmovny. PS PČR, 28. 8. 2013. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/cms.sqw?z=5827>

- PITHART, Petr: Vystoupení Petra Pitharta v rozpravě k přímé volbě prezidenta, Senát PČR. 14. 2. 2012. Dostupné z: http://www.pithart.cz/archiv_textu_detail.pp?id=517
- Projev prezidenta Miloše Zemana v Poslanecké sněmovně PČR, 7. 5. 2013. Dostupné z: <http://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr-milos-zeman/vybrane-projevy-a-rozhovory/349.shtml>
- Projev prezidenta Miloše Zemana v Poslanecké sněmovně PČR, 7. 8. 2013. Dostupné z <http://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr-milos-zeman/vybrane-projevy-a-rozhovory/386.shtml>
- Průzkum veřejného mínění CVVM Sociologického ústavu AV ČR z ledna 2011: http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a3829/f3/101107s_pi110221.pdf
- Průzkum veřejného mínění společnosti SANEP z prosince 2011: http://www.parlamentnilisty.cz/profily-sprava//user-data/06B091AE/file/30729-SANEP_Prima_volba_prezidenta_media.pdf
- Sněmovní tisk č. 95, IV. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České Republiky: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=95>
- Sněmovní tisk č. 747, V. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České Republiky: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=747>
- Sněmovní tisk č. 7\0, VI. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České Republiky: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=7>
- Sněmovní tisk č. 332, V. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České Republiky: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=332>
- Sněmovní tisk č. 415, VI. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České Republiky: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?O=6&T=415>
- Záznam konference v Senátu PČR: Přímá volba prezidenta – změna Ústavy, 14. 3. 2011. Dostupné z: http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/web/vystoupeni/konference_prima_volba_prezidenta_-_zmena_ustavy
- Záznam konference v Senátu PČR: Přímá volba prezidenta republiky: důvody, podmínky, důsledky, 24. 5. 2011. Dostupné z: http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/webNahled?id_doc=60276&id_var=51070

11.2 Právní předpisy

- Ústava České republiky. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>
- Ústavní zákon, jímž se zavádí přímá volba prezidenta č. 71/2012 Sb. Dostupné z: http://www.usoud.cz/dalsi-ustavni-zakony/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=374&cHash=a1f901b7a20a1cfd5be83a4451107cd8
- Ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii č. 515/2002 Sb. Dostupné z: <http://zakony-online.cz/?s146&q146=all>
- Zákon o Ústavním soudu č. 182/1993 Sb. Dostupné z: <http://zakony-online.cz/?s99&q99=64>